

Ordenamento do Território em Portugal:

Planeamento e Gestão Municipal.

Aplicação ao município de Serpa

Sofia Somsen Diogo

**Relatório de Estágio de Mestrado em Gestão do Território – Área de
Especialização em Planeamento e Ordenamento do Território**

Outubro, 2012

Ordenamento do Território em Portugal:

Planeamento e Gestão Municipal.

Aplicação ao município de Serpa

Sofia Somsen Diogo

**Relatório de Estágio de Mestrado em Gestão do Território – Área de
Especialização em Planeamento e Ordenamento do Território**

Outubro, 2012

Relatório de Estágio apresentado para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão do Território – Área de Especialização em Planeamento e Ordenamento do Território, realizado sob a orientação científica do Prof. Dr. José Afonso Teixeira

“A terra de um povo já não é um simples dado da natureza, mas uma porção de espaço afeiçoado pelas gerações, onde se imprimiram, no decurso do tempo, os cunhos das mais variadas influências. Uma combinação, original e fecunda, de dois elementos: território e civilizações”

(Orlando Ribeiro)

Aos meus pais e irmão

AGRADECIMENTOS

A realização deste Estágio e a elaboração deste Relatório só foi possível com o apoio de várias pessoas a quem agradeço.

Em particular desejo expressar os meus agradecimentos

Ao meu orientador Prof. Dr. José Afonso Teixeira, pelo apoio e disponibilidade demonstrada ao longo deste percurso.

À Prof^a. Dra. Margarida Pereira, pela disponibilidade para partilhar os seus conhecimentos e acompanhar o meu Relatório.

Ao Dr. Sérgio Pestana, pelo apoio e orientação na Câmara Municipal de Serpa, bem como aos restantes colegas de trabalho.

Ao “Mané” pelo voto de confiança e pela ajuda.

À Família Jeremias pelo apoio e companhia durante a minha estadia no Alentejo.

Aos meus pais e irmão, pois sem eles este trabalho não teria sido possível. Muito obrigada do fundo do coração pela paciência e confiança depositadas e por nunca me terem deixado desistir.

Às amigas, Catarina, Liliana, Pi, Ana Marta e Inês por estarem sempre presentes, pelo seu apoio e motivação e por acreditarem sempre em mim.

À Ana Rita, que mesmo longe sempre me apoiou.

E, por último, mas não menos importante, quero agradecer ao Miguel, o meu Geógrafo e companheiro de grandes aventuras, por ter estado ao meu lado em todos os momentos e por me ter apoiado sempre.

ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL:

PLANEAMENTO E GESTÃO MUNICIPAL

APLICAÇÃO AO MUNICÍPIO DE SERPA

TERRITORIAL PLANNING IN PORTUGAL:

MUNICIPAL PLANNING AND MANAGEMENT

APPLICATION TO SERPA MUNICIPALITY

SOFIA SOMSEN DIOGO

[RESUMO]

PALAVRAS-CHAVE: Planeamento e Ordenamento do Território, Gestão Urbanística, Plano Diretor Municipal, Serpa

O Planeamento e Ordenamento do Território são competências fundamentais do Estado Português, que este deve exercer e fazer exercer a diferentes escalas geográficas. Esta prática tem evoluído, procurando adaptar-se às necessidades e realidades locais, cabendo aos municípios a responsabilidade maior pelo planeamento e ordenamento do seu território. Neste sentido destacam-se os Planos Diretores Municipais, planos regulamentares que definem o uso, ocupação e transformação do solo, visando o desenvolvimento socioeconómico do município. Porém, os PDM de 1ª geração ficaram aquém desse objetivo, devido à falta de visão estratégica e de prática/experiência de planeamento territorial. A promulgação de diversos diplomas, com destaque para a Lei de Bases (Lei 48/98, de 11 de agosto) e o Regime Jurídico dos IGT (DL 380/99, de 22 de setembro), e a aprendizagem com os erros cometidos, criaram condições para a emergência de uma “nova prática” ao nível do planeamento e ordenamento do território. Esta nova prática assenta num carácter mais estratégico e programado dos IGT, em particular do PDM, elaborados ao abrigo de um novo quadro legislativo e de uma melhor prática do planeamento, procurando um desenvolvimento coerente dos municípios, consoante as suas realidades/necessidades socioeconómicas e territoriais.

Podemos claramente verificar esta evolução do Ordenamento do Território em Portugal ao analisarmos o PDM de Serpa (vigente) e o PDM revisto (que entrará brevemente em vigor), e ver de que modo os PDM de 1ª geração tiveram impacto num concelho do Baixo Alentejo/Interior e, como se procuram colmatar as falhas existentes

na elaboração do novo PDM (2ª geração), elaborado ao abrigo de um vasto leque de regimes jurídicos, orientações e legislações.

Serpa é um concelho com perda de população e de funções, necessitando adotar uma estratégia coerente com essa realidade. O novo PDM procura responder a essa necessidade ao ter objetivos mais concretos e ao assentar numa lógica estratégica de desenvolvimento local, seguindo as orientações do PNPOT e do PROT, procurando a coesão social e territorial, o crescimento económico do concelho e uma malha urbana coerente, respeitando sempre os recursos naturais, ambientais, patrimoniais e culturais, e contribuindo para proporcionar aos seus cidadãos uma boa qualidade de vida.

[ABSTRACT]

KEYWORDS: Territorial Planning, Urban Management, Municipal Master Plan, Serpa,

Territorial Planning is a fundamental task from the Portuguese State that must do and also make do at different geographical scales. This practice has evolved, trying to adapt themselves to the local realities and needs, leaving the municipalities a major responsibility for planning its territory. Thus, the Municipal Master Plans (PDM), regulation plans that define the soil use, occupation and transformation arise, trying to reach a socioeconomic development of the municipality. However, 1st generation PDM's fell short that goal, due to the lack of a strategic vision and practice/experience of territorial planning. With the creation of several laws, detaching the Basis Law (Law 48/98, dated August 11) and the Legal Regime of the IGT (DL 380/99, dated September 22), and learning with errors made, conditions were created for the emergency of a "new practice" at Territory Planning level. This new practice sets in a more strategic and programmed IGT character, specifically of the PDM, elaborated under a new legislative framework and a better planning practice, searching a plausible and logical development of the municipalities, depending its territorial and socioeconomical realities/needs.

We can clearly verify this Territory Planning evolution in Portugal, when analyzing the Serpa PDM (current) and the revised PDM (that will soon be in force), and see how the 1st generation PDM's had such an impact in a municipality of the Low/Interior Alentejo and, how they seek to bridge the existent gaps in the elaboration of a new PDM (2nd generation), prepared under a wide range of legal rules, guidelines and legislations.

Serpa is a municipality with a tendency for the lost of population and functions and needing to adopt a coherent strategic with that reality. The new PDM tries to answer that need with more concrete goals based in strategic logic of local development, following the PNPOT and PROT guidelines, seeking territorial and social cohesion, the economic growth of the municipality and a coherent urban mesh, always respecting natural, environmental, patrimonial and cultural resources, and providing its citizens a good quality of live.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
PARTE I: O ORDENAMENTO E O PLANEAMENTO LOCAL EM PORTUGAL	3
1. A EVOLUÇÃO	3
2. CONSIDERAÇÕES FINAIS	12
PARTE II: GESTÃO URBANÍSTICA MUNICIPAL	14
1. GESTÃO URBANÍSTICA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	14
2. DO MODELO TRADICIONAL A UM NOVO MODELO DE GESTÃO URBANÍSTICA	18
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
PARTE III: O MUNICÍPIO DE SERPA – CARATERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO	23
1. TERRITÓRIO	23
2. POPULAÇÃO: DEMOGRAFIA E EDUCAÇÃO	24
3. HABITAÇÃO	27
4. ECONOMIA: SETORES ECONÓMICOS, POPULAÇÃO ATIVA (EMPREGO/DESEMPREGO)	28
5. REDE VIÁRIA E FERROVIÁRIA	31
6. EQUIPAMENTOS COLETIVOS	33
7. INFRAESTRUTURAS BÁSICAS	35
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
PARTE IV: A GESTÃO DO TERRITÓRIO NA CÂMARA MUNICIPAL DE SERPA	37
1. OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO – CM SERPA	37
2. OBJETIVOS DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL (1995)	39
3. FUNDAMENTAÇÃO DA REVISÃO DO PDM SERPA	40
4. NÍVEL DE EXECUÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE SERPA (1995)	44
4.1. OCUPAÇÃO DO SOLO	44
4.2. EVOLUÇÃO DA CONSTRUÇÃO	47
4.3. OPERAÇÕES DE LOTEAMENTO	47
4.4. ÁREAS TURÍSTICAS	48
4.5. EQUIPAMENTOS COLETIVOS	48
4.6. ACESSIBILIDADES	48
5. PLANO DIRETOR MUNICIPAL VIGENTE E O NOVO PDM	49
CONCLUSÃO	55
BIBLIOGRAFIA	58
LISTA DE FIGURAS	63

LISTA DE QUADROS	64
LISTA DE OUTROS PROJETOS EM QUE PARTICIPOU NO ÂMBITO DO ESTÁGIO	65
ANEXOS	66

LISTA DE ABREVIATURAS

CCDRA – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo

CEE – Comunidade Económica Europeia

CM – Caminho Municipal

CMS – Câmara Municipal de Serpa

EM – Estrada Municipal

EN – Estrada Nacional

FCSH – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

INE – Instituto Nacional de Estatística

IGT – Instrumentos de Gestão Territorial

IP – Itinerário Principal

LBPOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei 48/98, de 11 de agosto)

PDM – Plano Diretor Municipal

PDMS – Plano Diretor Municipal de Serpa

PEOT – Planos Especiais de Ordenamento do Território

PGU – Plano Geral de Urbanização

PIMOT – Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território

PMOT – Planos Municipais de Ordenamento do Território

PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

POAAP – Plano de Ordenamento das Albufeiras de Alqueva e Pedrógão

PP – Plano Pormenor

PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território

PU – Plano de Urbanização

RAN – Reserva Agrícola Nacional

REN – Reserva Ecológica Nacional

REOT – Relatório de Estado do Ordenamento do Território

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

UE – Unidades de Execução

UNL – Universidade Nova de Lisboa

UOPG – Unidades Operativas de Planeamento e Gestão

UT – Unidade Territorial

UT11 – Unidade Turística prevista

INTRODUÇÃO

Este Relatório tem como objetivo apresentar os resultados do Estágio realizado pela candidata na Câmara Municipal de Serpa (CMS) e obedece aos requisitos estipulados no regulamento da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, para a obtenção do Grau de Mestre em Gestão do Território – Área de Especialização em Planeamento e Ordenamento do Território. O Estágio foi efetuado na Câmara Municipal de Serpa desde outubro de 2011, sob a supervisão do Dr. Sérgio Pestana, e teve a duração de 800 horas.

Através deste estágio curricular a candidata teve oportunidade de pôr em prática conhecimentos adquiridos na Licenciatura em Geografia e Planeamento Regional (FCSH, UNL) e na componente letiva do Mestrado em Gestão do Território.

Um dos projetos que a Câmara de Serpa tinha em curso era a Revisão do seu Plano Diretor Municipal (PDM), que se encontrava já em fase final. Deste modo, e por ser pertinente, tivemos acesso ao documento prévio para proceder à sua análise e revisão (com o intuito de verificar falhas técnicas e identificar se o PDM respondia - e como - aos objetivos a que se propunha), o que acabou por ser a base para a elaboração do Relatório de Estágio. Foram desenvolvidos outros projetos durante o estágio – “Projeto I: Plano de Ordenamento das Albufeiras do Alqueva e Pedrógão, POAAP; Projeto III: Análise do Plano de Urbanização de Vila Nova de São Bento; e, Projeto IV: Operações de Loteamentos na Câmara Municipal de Serpa”, que se encontram resumidamente nos anexos, por não se justificar a sua abordagem ao longo deste relatório.

Este Relatório de Estágio contempla uma parte inicial, de enquadramento teórico sobre a evolução do Planeamento e do Ordenamento do Território em Portugal, que inclui a seleção e análise de alguns diplomas mais importantes. Houve também interesse da nossa parte de “entrar” no mundo da Gestão Urbanística e de aprofundar alguns conhecimentos, uma vez que se trata de uma matéria em que a experiência prática é fundamental. Deste modo, tivemos oportunidade de acompanhar e analisar algumas operações de loteamento, o que nos obrigou a rever e aprofundar questões de natureza teórica sobre o tema. Um aspeto fundamental do estágio consistiu na análise dos processos de Gestão do Território no município em questão (Serpa), tendo em conta não só a aplicação do PDM (de 1ª geração) em vigor, mas também de que modo as dificuldades surgidas na sua implementação (e a um nível mais geral, a evolução do

Planeamento Territorial em Portugal) influenciaram o novo PDM, que está em fase final de elaboração.

Em suma, o objetivo principal deste relatório consiste numa análise da evolução do Planeamento e Ordenamento do Território em Portugal, e verificar como é que essa evolução se traduziu no trabalho da CM Serpa, ao nível do processo de revisão do PDM e da gestão municipal.

PARTE I – O ORDENAMENTO E O PLANEAMENTO LOCAL EM PORTUGAL

O Ordenamento e Planeamento do Território em Portugal são enquadrados por diversos diplomas e uma vasta legislação (Internacional/União Europeia, Nacional, Regional) que seria impossível referenciar no âmbito deste Relatório, nem tal faria sentido. Assim, optou-se por uma seleção dos documentos nacionais com maior impacto na evolução do Ordenamento do Território em Portugal, no caso da LBOTU por definir os princípios gerais e o RJOT por definir os objetivos gerais, e com maior incidência no planeamento local, de modo a ter-se uma noção geral da evolução e como esta foi sentida na elaboração dos Planos Diretor Municipal de 1ª geração e na elaboração dos de 2ª geração. Alguns diplomas por estarem mais próximos de uma escala municipal e ligados à gestão urbanística são apenas abordados na “Parte II” do Relatório, como é o caso da Lei dos Solos e do RJUE, o que não significa menor importância para o Ordenamento e Planeamento Territorial a nível nacional e municipal.

1 A Evolução

O Ordenamento do Território é consagrado em Portugal na Constituição da República, onde é considerado uma tarefa fundamental do Estado. O art. 9º, Constituição da República Portuguesa, define que a protecção e valorização do património cultural, ambiental e natural, e dos recursos naturais proporcionando um bom ordenamento do território, bem como, o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, são princípios do Estado Português. No art. 66º, com o intuito de protecção ambiental e de qualidade de vida, são defendidos o ordenamento do espaço territorial, a protecção de espaços naturais e da paisagem, promovendo ainda os recursos naturais e a capacidade de renovação.

Em 1977, surge a 1ª Lei das Atribuições e Competências das Autarquias (Lei nº79/77, 25 de outubro, alterada pelo DL 100/84, de 29 de março e Lei 159/99, de 14 de setembro) que ampliou as atribuições e competências do poder local, no âmbito do desenvolvimento social, económico e ambiental conferindo às assembleias municipais competências para “deliberar sobre o Plano Director Municipal e, se necessário, ordenar a sua elaboração” (art. 48º, nº1, alínea i). Até então, o ordenamento local regia-se pelo Plano Geral de Urbanização (PGU) instituído em 1934 pelo Ministro das Obras Públicas, Engenheiro Duarte Pacheco. “Os PGU deveriam incidir sobre as áreas edificadas, as zonas intersticiais a urbanizar, as áreas de expansão urbana e as vias de

comunicação da rede primária, secundária e de ligação a áreas turísticas e de lazer, localizadas nos seguintes aglomerados: a) sedes de concelho; b) outras localidades, com mais de 2.500 habitantes que, entre dois recenseamentos consecutivos, acusassem um aumento populacional superior a 10%; c) centros urbanos ou zonas de interesse turístico, recreativo, climático, terapêutico, histórico ou artístico” (Simões, 2007, p.40), apresentando-se como um Plano que apenas incidia sobre áreas urbanas, deixando por “ordenar” o restante território municipal.

Em 1982, com o DL 208/82, de 26 de maio, foi instituída a figura do Plano Diretor Municipal, surgindo assim a oportunidade de uma cobertura integral do território nacional. O diploma expressa, no seu artigo 1º, que “o plano diretor municipal define as metas a alcançar nos domínios do desenvolvimento económico e social do município nas suas relações com o ordenamento do território, é um instrumento de planeamento de ocupação, uso e transformação do território do município pelas diferentes componentes setoriais da atividade nele desenvolvida e um instrumento de programação das realizações e investimentos municipais (...) “. Ao contrário do PGU, o PDM incide e intervém em todo o território municipal, consistindo num plano territorial que não se limita a regular as atividades dos particulares, debruçando-se sobre questões de uso, transformação e ocupação do solo, tendo um papel preponderante no desenvolvimento social e económico do município. Contudo, foram poucos os PDM que entraram em vigor até ao final da década de 80 (apenas em 5 municípios), e tal deveu-se ao facto do DL 208/82 apresentar um enquadramento legal que exigia um processo de elaboração moroso e complexo, sendo que o seu “caráter facultativo, a ausência de cultura de planeamento e a valorização da gestão quotidiana dos problemas do momento em prejuízo de uma visão integrada de médio/longo prazo, explicam o número diminuto de planos então iniciados, não tendo a administração central tomado posição sobre essa «indiferença» ” (Pereira, 2003, p. 182).

Em 1990 foi promulgado o DL 69/90, de 2 de março, que institucionalizou os Planos Municipais de Ordenamento do Território (Plano Diretor Municipal, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor) e procurou imprimir uma nova dinâmica na elaboração do PDM, convertendo-se em obrigatório, as autarquias dispunham de 2 anos para a sua conclusão – dezembro 1991 (Pereira, 2003, p. 185). Este diploma serviu de suporte à elaboração de grande parte dos designados PDM de 1ª geração e veio simplificar e acelerar os processos de elaboração dos mesmos, através da “eliminação

de fases; compressão dos estudos de diagnóstico; supressão da programação de investimentos (que se torna facultativa); inclusão do Regulamento Administrativo” (Gonçalves, 2009, p.150), e afastou-se um pouco da intervenção a nível social e económico, focando-se na componente de ordenamento – o plano deve estabelecer “ (...) uma estrutura espacial para o território do município, a classificação do solo e os índices urbanísticos (...) ” (art. 9º), organizando espacialmente o território propondo projetar tendências de ocupação consistente (Pereira, 2003, p.183).

Os dois diplomas acima referidos deram origem à cobertura total do território português por Planos Diretores Municipais, os designados PDM de 1ª geração. O primeiro diploma é muito fechado e exigente, centrando-se muito no domínio do desenvolvimento social e económico, ficando muito aquém do que era espectável em termos de elaboração/aprovação a nível nacional; o segundo diploma, procurou uma maior adequabilidade e articulação entre os planos de ocupação do solo da competência camarária, incidindo mais no ordenamento do território. Com o intuito de que estes planos fossem elaborados pelas autarquias (ao abrigo do DL 69/90), apostou-se em mecanismos mais simples e flexíveis e incentivou-se a elaboração dos mesmos através de contratos-programa com o Governo, onde o acesso a fundos europeus para a execução de infraestruturas e equipamentos, ficava condicionada à conclusão do processo de elaboração do PDM. No final da década de 90 existiam 277 PDM aprovados no território nacional (Simões, 2007, p.42).

Todavia, foram vários os fatores que levaram à fraca elaboração e implementação dos PDM de 1ª geração, tais como “a escassez de informação de base, insuficiência e desatualização da cartografia e ausência de meios informáticos; longo e complexo faseamento (estudos sumários, programa preliminar, estudos prévios, programa base, projeto de plano, plano); pouca capacidade das estruturas técnicas municipais para acompanhar a elaboração e, posteriormente, a implementação dos Planos; reduzida experiência dos gabinetes técnicos privados aos quais foi adjudicada a elaboração dos PDM; falta de preparação da Administração Regional e Central para coordenar tão grande número de PDM; ausência de objetivos de desenvolvimento e de ordenamento supramunicipal e regional e limitado esclarecimento dos objetivos e âmbito dos PDM” (Gonçalves, 2009, p.150).

Os PDM elaborados ao abrigo do DL 69/90 (como é o caso do PDM de Serpa, analisado adiante), foram elaborados com base em definições, objetivos e soluções

“*standard*”, mostrando-se pouco adaptados e enquadrados à realidade de cada município, apostava-se numa “produção em série, numa total indiferença pelo território” (Pereira, 2003, p. 186).

Em suma, revelaram-se ser instrumentos com grandes deficiências técnicas. A esmagadora maioria refletia uma abordagem urbanística tradicional, esquecendo a perspetiva estratégica e o planeamento de recursos naturais; vários planos não consideraram os mecanismos de monitorização e avaliação e o contexto da sua realização também não foi o melhor (Carvalho, 2003, citado em Simões, 2007, p.42)¹. Apesar destes pontos negativos e dos problemas ocorridos – o que, enquadrado no seu tempo, acaba por ser natural, uma vez que estas questões não eram alvo da importância que atualmente são, – os primeiros PDM contribuíram para a criação de um conjunto de regras de ocupação do solo mais claras e criaram uma consciência pública de planeamento e ordenamento do território, introduzindo a “cultura do plano” (não a do planeamento) [Pereira, 2003].

A 11 de agosto de 1998 foi criada a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU, Lei 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei 54/2007, de 31 de agosto), que abre um “capítulo novo na história das políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo em Portugal” (Caldeira, 2003, p.1). A Lei de Bases introduz um quadro de referência para a prática do ordenamento do território e urbanismo, quadro este que estrutura o sistema de planeamento, distinguindo os planos de acordo com o seu tipo e natureza e consagra uma hierarquização dos mesmos, ou seja, define um sistema de gestão territorial (art. 7º), diferencia os instrumentos de gestão territorial existentes (art. 8º) e descreve as relações entre eles (art. 10º).

A Lei de Bases surge numa altura em que é necessária uma organização e melhor gestão das políticas públicas de ordenamento do território e urbanismo, albergando um conjunto de princípios necessários a uma boa prática do ordenamento. Esta Lei defende a segurança jurídica, dando estabilidade aos regimes legais existentes e defende a necessidade de coordenação e articulação das políticas de desenvolvimento económico e social e o ordenamento (o que não se verifica nos diplomas que foram mencionados anteriormente), uma vez que a nível local, por exemplo, estes dois fatores

¹Carvalho, Jorge (2003) “os municípios foram muito mais obrigados que motivados, a Administração Central revelou-se impreparada para acompanhar o processo; os técnicos autores dos planos não tinham, muitas vezes, a necessária formação; a participação quase se resumiu às pressões de alguns interesses fundiários mais atentos”.

estão intrinsecamente ligados e não se poderá alcançar um bom ordenamento territorial, trabalhando-os em separado. De um modo geral apela a um ordenamento do território racional, responsável/ponderado, coordenado e contratualizado, destacando a importância de diálogo entre a iniciativa pública e privada, garantindo uma utilização ponderada dos recursos existentes e a sustentabilidade intergeracional. Apenas deste modo se alcançam melhores condições de vida para a população, através da justa repartição de habitação e trabalho (importância da política de habitação). Para tal também é importante que se preservem os solos, evitando a extensão urbana desnecessária e adequando os níveis de densificação urbana à realidade, sendo assim necessário a reabilitação, revitalização e recuperação de algumas áreas degradadas e/ou abandonadas.

No seguimento da Lei 48/98, surge o DL 380/99, de 22 de setembro, que define o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) criados pela Lei de Bases. Este diploma “ (...) desenvolve as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial” (art. 1º, DL 380/99).

Neste diploma “são delimitadas as responsabilidades do Estado, das autarquias locais e dos particulares, com o intuito de assegurar o desenvolvimento económico e social e a igualdade no acesso a equipamentos e serviços públicos, num quadro de sustentabilidade dos ecossistemas, de solidariedade intergeracional e de transformação do solo rural em urbano”, sendo defendido o princípio da participação pública ao longo de todo o processo de planeamento (Preâmbulo, RJIGT), seguindo a lógica da Lei de Bases.

É através deste diploma que se “desenvolve o princípio da organização do sistema de gestão territorial num quadro de interação coordenada (...) explicitando-se as relações entre os diversos instrumentos, desenvolvendo-se o princípio da necessária compatibilização das respetivas opções” (Preâmbulo, DL 380/99). Deste modo, são hierarquizados os instrumentos de gestão territorial surgindo o designado “efeito cascata”.

Quadro 1. Instrumentos de Gestão Territorial

Tipo de Instrumento	Natureza	Nome	Nível
Desenvolvimento Territorial	Estratégica	PNPOT	Nacional
		PROT	Regional
		PIMOT	Intermunicipal
Planeamento Territorial	Regulamentar	PDM	Local
		PU	Local
		PP	Local
Política Sectorial	Sectorial	Planos Sectoriais	Nacional
Especial	Especial	PEOT	Nacional

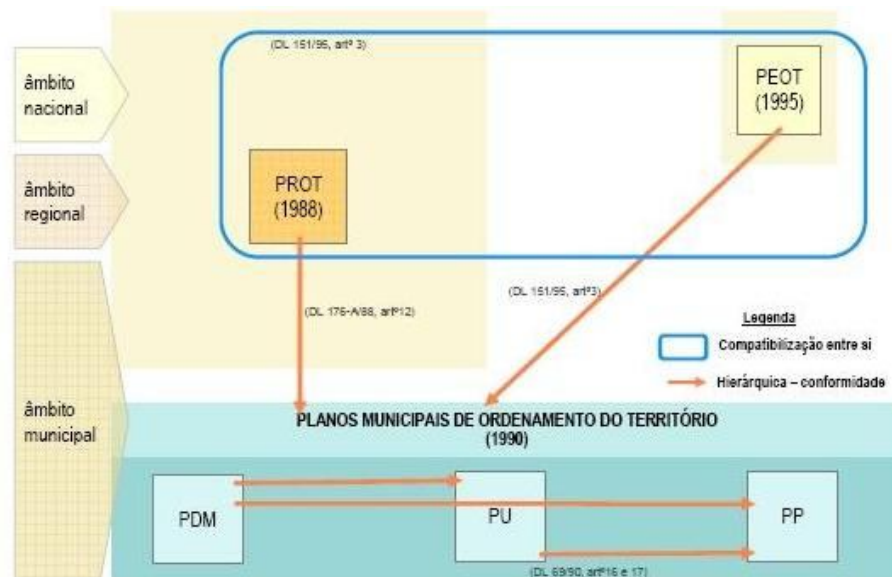
Fonte: Elaboração Própria, 2012

A nível nacional, temos o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), de natureza estratégica, com grande importância na articulação entre as políticas de ordenamento do território e as de desenvolvimento económico e social. “Materialmente estabelecerá não apenas as opções e as diretrizes relativas à configuração do sistema urbano, das redes, das infraestruturas e equipamentos de interesse nacional, bem como à salvaguarda e valorização das áreas de interesse nacional em termos ambientais, patrimoniais e de desenvolvimento rural, mas também os princípios e os objetivos assumidos pelo Estado, quer quanto à localização de actividades, serviços e investimentos públicos, quer em matéria de qualidade de vida e efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, tendo em vista a promoção de uma efetiva equidade territorial” (Preâmbulo, DL 380/99). Ainda ao nível nacional temos os Planos Sectoriais que programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial e, os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), que “estabelecem um meio supletivo de intervenção do Governo apto à prossecução de objetivos de interesse nacional, com repercussão espacial” (Pereira, 2011).

A nível regional, o Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) define um quadro estratégico para a intervenção regional e é uma referência para a elaboração dos planos municipais. É um plano que está articulado com o desenvolvimento económico e social (planos de desenvolvimento regional) e procura ainda “equacionar as medidas tendentes à atenuação das assimetrias de desenvolvimento que se verifiquem no âmbito do espaço regional” [art. 52º, alínea c), DL 380/99]. Por último temos os Planos Intermunicipais, que procuram estrategicamente uma organização do território através de parcerias intermunicipais de infraestruturas, equipamentos, transportes e serviços (Preâmbulo, DL 380/99) e, os Planos Municipais de Ordenamento do Território, que regulamentam o regime de uso do solo local. Todos estes planos estão

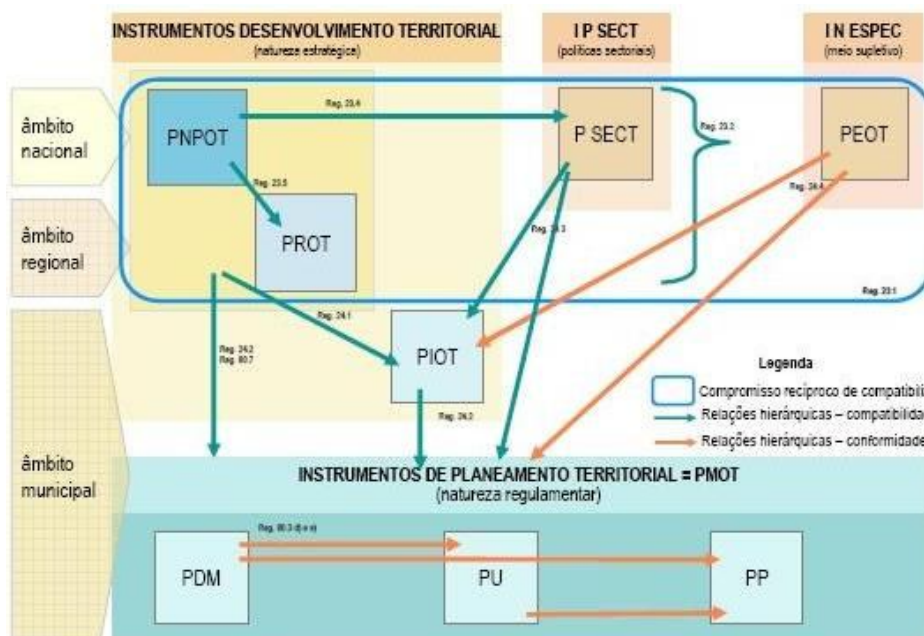
hierarquicamente definidos (do nível nacional ao nível local) sendo que os últimos deverão sempre ter como quadro de referência os Planos que lhe estão hierarquicamente acima. Nesta lógica os PMOT, e particularmente os PDM estão influenciados por um quadro legislativo que servirá de orientação desde o nível nacional e regional, ao local.

Figura 1. Tipos de Planos e Natureza das Relações entre tipos de Planos, Pré-LBPOTU



Fonte: Caldeira, 2008, p.6.

Figura 2. Tipos de Planos e Natureza das Relações entre tipos de Planos, Pós-LBPOTU



Fonte: Caldeira, 2008, p.7.

Especificando a influência deste diploma sobre o PDM, este torna-se de carácter obrigatório e para além de criar um modelo de ocupação do território municipal, passa a ter uma componente estratégica de desenvolvimento e ordenamento local, baseando-se

nas opções de ordem nacional e regional (art. 84º, DL 380/99). O modelo de ocupação territorial assenta na definição dos regimes de uso do solo (art. 71º), através da sua classificação (art. 72º) e reclassificação, e desenvolve-se através da qualificação (art. 73º) e requalificação (art. 84º, 2), seguindo a lógica de controlo de perímetros urbanos, a reclassificação de solo rural² em urbano³ só poderá ser aceite excecionalmente sendo claramente comprovada a sua necessidade. O PDM deve ainda definir unidades operativas de planeamento e gestão, para efeitos de programação de execução do plano.

O Município passa a promover o princípio de execução coordenada e programada do planeamento territorial, com a colaboração público-privada, procedendo à realização de infraestruturas e equipamentos com base no interesse público (art. 118º). Os planos e as operações urbanísticas são executados através de três sistemas, de modo a garantir deveres e direitos para as entidades envolvidas. Os sistemas de seguida mencionados são desenvolvidos no âmbito de unidades de execução⁴ (art. 119º):

1. Sistema de compensação: onde a iniciativa pertence aos particulares;
2. Sistema de cooperação: onde a iniciativa pertence ao município;
3. Sistema de imposição administrativa: onde a iniciativa e a respetiva concretização cabem ao município, atuando diretamente ou através de concessão de urbanização, necessariamente precedida de concurso público.

As unidades de execução deverão ser limitadas promovendo um desenvolvimento urbano harmonioso e uma justa repartição de benefícios e encargos. Estas podem ainda “corresponder a uma unidade operativa de planeamento e gestão, a área abrangida por um plano de pormenor ou parte desta” (art. 120º, 3). Mantendo a lógica de justa repartição de benefícios e encargos, são criados mecanismos de compensação para os particulares – mecanismos de perequação⁵ (estabelecimento de um

² Solo Rural é “aquele para o qual é reconhecida vocação para as atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como o que integra os espaços naturais de protecção ou de lazer, ou que seja ocupado por infraestruturas que não lhe confirmam o estatuto de solo urbano” (artº72, DL 380/99, citado em Simões, 2007, p.43).

³ Solo Urbano é “aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada, constituindo o seu todo o perímetro urbano” (artº72, DL 380/99, citado em Simões, 2007, p.43).

⁴ A delimitação destas unidades de execução “(...) consiste na fixação em planta cadastral dos limites físicos da área a sujeitar a intervenção urbanística e com identificação de todos os prédios abrangidos (...)” (artº120, 1, DL 380/99).

⁵ Mecanismos de Perequação: “(...) principais objetivos a redistribuição das mais-valias atribuídas pelo plano aos proprietários; [a] obtenção pelos municípios de meios financeiros adicionais; [a] disponibilização de terrenos e edifícios ao município; evitar a retenção de solos com fins especulativos; e,

índice médio de utilização; estabelecimento de uma área de cedência média; e repartição de custos de urbanização) [art. 138º].

O RJIGT introduz ainda a monitorização e avaliação dos planos. Surge o Relatório de Estado do Ordenamento do Território (REOT) que procura efetuar um balanço dos IGT bem como níveis de coordenação dos mesmos, fundamentando uma eventual revisão (art. 146º). Porém, por exemplo a nível local, são poucos os municípios que elaboram verdadeiros REOT (e nunca de 2 em 2 anos como seria previsto); na realidade atual muitos PDM entraram ou estão para entrar em processo de revisão e os municípios limitam-se a elaborar o Relatório de Fundamentação da Revisão do PDM.

É de salientar que aquando da entrada em vigor do RJIGT, já praticamente todos os 277 PDM tinham sido aprovados e ratificados e “coincidiu com um período em que um elevado número de planos diretores municipais sofreu várias alterações por via da elaboração e ulterior ratificação de planos de urbanização e de planos de pormenor” (Preâmbulo, DL 310/2003).

As principais alterações do diploma de 90 para 99 são (Pereira, 2003, p.184-185): obrigatoriedade da fundamentação do lançamento da revisão, interligação e coordenação entre o desenvolvimento local e o modelo territorial adotado, a criação de mecanismos de execução do plano e a participação dos interessados nas fases de elaboração.

Foi apenas em 2003, quando se deu início aos processos de revisão de grande parte dos PDM em vigor, que se sentiu a necessidade de incutir mais agilidade aos processos de revisão; foi também através do DL 310/2003 que se atribuiu mais autonomia municipal em matéria urbanística e só em 2009 (DL 46/2009), dada uma necessidade de correção dos diplomas referentes ao RJIGT integra-se a Avaliação Ambiental Estratégica, obrigando à produção de um Relatório Ambiental. Este último surge do atual contexto, onde as questões ambientais estão em voga e consiste num Relatório onde são identificados e analisados os efeitos a nível ambiental do plano aplicado, bem como as alternativas existentes tendo em conta os objetivos e o âmbito territorial (art. 54º DL 46/2009).

eliminar as pressões e influências dos proprietários ou grupos para orientar as soluções do plano na direção das suas intenções (artº137, DL 380/99).

2 Considerações Finais

O modelo de execução utilizado pelos PDM de 1ª geração (leia-se modelo tradicional, aprofundado na Parte II deste Relatório) levou (leva) a que estes enfrentassem dificuldades. Este modelo tradicional, aposta numa postura passiva por parte do município, dando aos particulares poder (quase) total no que respeita à transformação do uso do solo municipal, tendo uma influência quase nula no desenho urbano (PORTAS, N., DOMINGUES, A., CABRAL, J., 2003, p. 77) originando desvios aos objetivos iniciais do plano, não respeitando nenhuma estratégia/lógica de desenvolvimento e, não defendendo os interesses públicos. Este tipo de atitude por parte dos municípios levou à sua dependência (temporal) dos agentes privados, levou a um crescimento irracional e a graves problemas que se fazem sentir até hoje e aos quais a Lei de Bases, através dos seus instrumentos de gestão territorial, procura responder, como a dispersão urbana e a perda de importância das áreas centrais, ocupação de áreas *non-aedificandi*, e as respetivas consequências para o meio urbano, ambiental e a própria qualidade de vida. Porém, apesar de muitos pontos negativos, os PDM de 1ª geração tiveram o seu impacto positivo no território ao criar uma consciência de ordenamento do território, ao promover o PDM como um plano orientador e, ao contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos munícipes, através da infraestruturação e da implantação de equipamentos (Pereira, 2003).

Os PDM de “2ª geração” surgem numa conjuntura totalmente distinta, onde o aparecimento do “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e dos Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas e de Albufeiras de Águas Públicas, (...) bem como o encerramento do ciclo de planeamento da Orla Costeira Continental e o lançamento da elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território” são uma realidade que incidirá no âmbito municipal e na gestão territorial (Preâmbulo, DL 310/2003). Estamos assim perante novas orientações de natureza estratégica, sendo que a falta de cadastro geométrico continua a ser uma preocupação (Pereira, 2011). Também a criação destes PDM implicam “valor acrescentado ao processo de planeamento e essa garantia não está salvaguardada (falta de orientações de política de Ordenamento do Território à escala Nacional e de estratégia de desenvolvimento regional) “ [Pereira, 2003, p.189].

Através da revisão dos PDM de 1ª geração, procura-se “assegurar que os municípios, na elaboração dos planos diretores municipais de segunda geração, não

venham a confrontar-se com as disfunções já detetadas, algumas das quais resultantes de aspetos procedimentais que o novo regime abandonou, mas cuja utilidade é manifesta, como seja o parecer das atuais comissões de coordenação e desenvolvimento regional, após a discussão pública dos planos de urbanização e dos planos de pormenor, ou a faculdade de recusa de registo” (Preâmbulo, DL 310/2003).

Os PDM de 2ª geração são assim desenvolvidos num novo contexto de agilização dos processos de elaboração, alteração e revisão dos vários PMOT e numa situação de maior experiência e competência por parte dos gabinetes técnicos e das próprias autarquias, mais e melhor informação de base e de meios técnicos, bem como de maior esclarecimento das populações.

Com a entrada do processo de revisão dos PDM é necessário ter em conta que, tratando-se de um plano contínuo, não se deverá tratar de uma mudança de plano, mas sim de uma transição de um primeiro ciclo de planeamento para um novo ciclo – há autores que não consideram o nome de PDM de 2ª geração o mais adequado, mas sim PDM de transição – implicando um debate e análise dos resultados obtidos com o plano vigente (Pereira, 2003, p.189 e 192).

PARTE II – GESTÃO URBANÍSTICA MUNICIPAL

O Plano Diretor Municipal tem uma componente de planeamento e outra de gestão urbanística. Nesta Parte do Relatório procura-se, à semelhança do que foi efetuado anteriormente, analisar a evolução da gestão urbanística municipal em Portugal para depois verificar de que modo, tais alterações se registam nos PDM de 1ª geração e nos revistos. Apesar de localizadas em “partes” separadas do relatório, a legislação mencionada na “Parte I” exerce claramente influência na gestão urbanística pelo que agora optamos por analisar diplomas com impacto no ordenamento do território ao nível nacional, mas com forte incidência na gestão urbanística à escala municipal.

1 Gestão Urbanística e Ordenamento do Território

A gestão urbanística é o “conjunto de medidas e ações em que se traduz a implementação do processo de planeamento, nomeadamente dos planos urbanísticos e dos seus programas de realização. Sendo o processo de planeamento contínuo e uno, planeamento e gestão são indissociáveis” (Costa Lobo *et al.*, 1995:195, citado em Pereira, 2011). Na ausência de Planos de Pormenor e Planos de Urbanização, a gestão urbanística é garantida pelos Planos Diretores Municipais que se “constituem como a base do licenciamento⁶ da iniciativa dos particulares” (Pereira, 2011). Mesmo quando estamos perante PU⁷ ou PP⁸, os parâmetros utilizados são quase sempre os referidos como máximos nos PDM – o problema é que os parâmetros mencionados no PDM são meramente indicativos e não deveriam ser considerados como rígidos em operações de expansão urbana [não se pode deixar de ter em conta o longo período de vigência de um PDM (10 anos), o que se pode traduzir, a dado momento, numa inadequabilidade dos parâmetros urbanísticos presentes no plano face à realidade do território].

⁶ DGOTDU, “Normas Urbanísticas”, 1993, Vol. III, p.39: “A licença é o ato administrativo que permite a alguém o exercício de uma atividade ou prática de um ato que, em princípio, não são extensivamente autorizados a particulares (...ou seja...), os particulares estão sujeitos a prévia verificação de conformidade com a lei e os planos e ao pagamento de eventuais participações à administração ou outras condições previstas”.

⁷ Plano de Urbanização – define a organização de parte do território municipal (incluída em perímetros urbanos); estabelece a classificação dos solos, define a rede viária estruturante, a localização de equipamentos, os transportes e a estrutura ecológica municipal (Pereira, 2011).

⁸ Plano de Pormenor: define com detalhe a ocupação de qualquer área específica do município; define os parâmetros urbanísticos, o desenho urbano, os espaços públicos, vias de circulação pedonal e viária, estacionamento, modelação de terrenos e distribuição volumétrica, localização de equipamentos e zonas verdes (Pereira 2011).

Em Portugal, a legislação referente à gestão urbanística e mais especificamente às operações de loteamento urbano e obras de urbanização tem evoluído no tempo, para acompanhar a evolução da necessidade de “criar cidade”.

O processo de urbanização em Portugal revelou-se tardio, quando comparado com outros países europeus, acompanhando essencialmente a tardia industrialização.

A primeira legislação referente às operações de loteamento surge em 1965 (DL 46673, de 29 de novembro), altura em que, devido a uma grande discrepância entre a forte procura e a escassa oferta de habitação, se registou uma elevada especulação dos preços dos terrenos, que se traduziu num aproveitamento indiscriminado dos mesmos para construção urbana, originando aglomerados habitacionais que contrariavam os planos oficiais de aproveitamento da região em que se inseriam e que não possuíam as condições mínimas para proporcionar uma boa qualidade de vida aos cidadãos, comprometendo a qualidade do próprio aglomerado. Até então não existia qualquer meio legal para que as Autarquias e a Direção Geral dos Serviços de Urbanização pudessem fiscalizar e contrariar esta tendência de “desordenamento do território” e de desenvolvimento urbano irracional, sendo que os municípios saíam ainda muitas vezes lesados por se verem obrigados a realizar grandes obras de urbanização nos referidos núcleos habitacionais. Todavia, este diploma não conseguiu dar resposta às fortes pressões demográficas registadas, levando a um contínuo aumento da procura de habitação e da deterioração da malha urbana. Era necessário que o planeamento urbanístico partisse primeiramente da iniciativa pública, mas a forte procura de terrenos em redor dos centros das cidades levou a um maior dinamismo por parte da iniciativa privada (Preâmbulo DL 289/73, de 6 de junho,). Em resposta a esta questão surge então este novo diploma que procura “dotar a Administração de meios eficazes de intervenção nas operações de loteamento” (Preâmbulo, idem), não excluindo a importância da iniciativa privada. Assim, esta legislação integra novas preocupações, designadamente: uma maior intervenção por parte da iniciativa pública, com o intuito de salvaguardar os interesses públicos através da criação do “princípio da fixação de deveres a impor aos loteadores” (Preâmbulo, idem); “tratar” dos casos de loteamento clandestino, evitando o surgimento de novos núcleos habitacionais contrários a uma lógica de desenvolvimento urbano; apostar numa recuperação destes mesmos núcleos “admitindo-se a expropriação dos respetivos prédios como rústicos (caso não possuíssem infraestruturas urbanas) ” (Preâmbulo, idem). É também na década de 70, em 5 de novembro de 1976, que se cria

a nova Lei dos Solos (DL 794/76), que procura evitar e combater a especulação imobiliária, bem como, arranjar uma solução para o problema habitacional (Preâmbulo, idem), funcionando a par com a legislação referente às operações urbanísticas e às obras de urbanização. A Lei dos Solos vai de encontro com um dos deveres do Estado Português: garantir que todos os cidadãos têm direito a uma habitação que deverá ser assegurada através dos seus Planos de Ordenamento do Território, mais concretamente da sua Política de Habitação, e que se deverá criar um meio edificado equilibrado e racional garantindo, no presente e futuro, a proteção e qualidade de vida dos cidadãos, cabendo ainda à Administração Pública (através do planeamento territorial) assegurar a disponibilidade de solos urbanos e urbanizáveis, capazes de responder à procura, garantindo deste modo a razoabilidade dos preços dos terrenos (art. 65º Constituição da República, 1976).

Em 1984 impõe-se a necessidade de atualização do regime jurídico dos loteamentos urbanos, principalmente pela entrada em vigor de nova legislação com impacto na matéria. Um dos diplomas que entra em vigor é o DL 77/84, de 8 de março, que “impõe que se desenvolvam as atribuições que à administração central e local cabem na matéria de Urbanismo e Política de Solos” (Preâmbulo, DL 400/84, de 31 de dezembro), mencionando no seu art. 10º que são da competência das autarquias “a delimitação de zonas de defesa e controle urbano, de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, dos planos de renovação urbana de áreas degradadas e de recuperação de centros históricos (sempre que esteja no Programa de Gestão Urbanística do PDM, Plano de Urbanização Geral ou Parcial, ou de Pormenor, aprovados e ratificados); bem como, aprovar Planos de Pormenor e Operações de Loteamento, sempre que esteja vigente no PDM ou PGU, ou caso esteja algum plano em elaboração, que existam normas provisórias” (art. 10º, DL 77/84, de 8 de março). Mantendo esta lógica de aumento da iniciativa pública e de protecção dos interesses públicos é criado também o “contrato de urbanização” que regula os compromissos tanto por parte do município como por parte do requerente. Outra legislação que tornou necessária a atualização do DL 400/84 diz respeito ao sistema de cedências e compensações (DL 98/84, de 29 de março), tornando obrigatórias as cedências gratuitas à Câmara Municipal de terrenos destinados aos equipamentos públicos e espaços verdes previstos na proposta de loteamento.

Em 1991 (DL 448/91, de 29 de novembro) efetua-se uma profunda reformulação no regime jurídico dos loteamentos e das obras de urbanização e adota-se um princípio que se defende até hoje em toda a legislação referente ao planeamento/gestão urbanística: o princípio da simplificação administrativa. Esta simplificação passa pela clara demarcação de competências em matéria de loteamentos, pela agilização dos processos de licenciamento (vigora o PMOT, conferindo à autarquia autonomia nos processos de loteamento), os loteamentos são limitados às áreas classificadas como urbanas ou urbanizáveis (limitando a dispersão) e cria-se um conjunto de normas que mais uma vez defende o interesse público (coimas, maior transparência nos processos, etc.). O culminar deste princípio de simplificação administrativa faz-se sentir no DL 555/99 que procura “compatibilizar as exigências de salvaguarda do interesse público com a eficiência administrativa” (Preâmbulo, DL 555/99, de 16 de dezembro), e põe fim à existência de vários diplomas que incidem sobre as operações urbanísticas, criando apenas um, o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE). Este último abrange o “regime de prévio licenciamento (...e...) as atividades desenvolvidas por entidades públicas ou privadas em todas as fases do processo urbano (desde a afetação dos solos à construção urbana até à utilização das edificações nele implantadas)” (Preâmbulo, idem). É a partir deste diploma que também se começa a atribuir uma maior responsabilidade ao requerente e autores dos projetos, diminuindo o controlo prévio por parte da Administração mas aumentando consequentemente a fiscalização. Por último, é ainda ao abrigo deste Decreto-Lei que nasce um novo princípio, muito importante para a atual situação urbana de muitos concelhos de Portugal, o Princípio da Proteção do Existente, apostando na recuperação do património construído.

No seguimento do princípio acima referido, é de mencionar a crescente importância da reabilitação urbana, sendo visto como “uma componente indispensável da política das cidades e da política de habitação, pois procura a requalificação e revitalização das cidades e a qualificação do parque habitacional” (Preâmbulo, DL 307/2009, de 23 de outubro). Tem-se vindo a apostar nesta solução existindo já incentivos fiscais a esta prática.

Nas últimas (quase) cinco décadas as fortes pressões demográficas tiveram impacto na maneira como a cidade foi evoluindo e expandindo, deparando-nos com um sistema urbano “fragmentado e extensivo”, com as áreas centrais dos aglomerados fortemente terciarizadas, e uma evidente proliferação dos bairros residenciais

periféricos, levando à degradação física e funcional dos centros (Pereira, 2011). Com o intuito de controlar o crescimento desgarrado de meios legais e de implementar uma lógica de desenvolvimento urbano racional foi necessário criar meios de controlo e salvaguarda dos interesses. É neste sentido que evoluiu a legislação referente às operações de loteamento e obras de urbanização, acompanhando a evolução do planeamento e ordenamento do território (importância da Lei de Bases ao criar um quadro legislativo bem estruturado e definido, da consequente criação do RJGT e do RJUE) culminando num único diploma que procura garantir os interesses dos intervenientes, uma lógica urbanística de crescimento controlado e de proteção do edificado já existente, verificando-se também um reforço da fiscalização em detrimento do controlo prévio (por parte da administração), e de um aumento da responsabilidade (por parte dos requerentes), apostando-se nitidamente na confiança mútua. Como Fernanda Oliveira defende (2011, p.46-52), um dos grandes problemas de Portugal, no que respeita à gestão urbanística e à sua ligação com o planeamento, foi que durante muito tempo a gestão urbanística foi efetuada a partir de planos, seguindo um modelo tradicional que se tem vindo a alterar para um novo modelo como se observa de seguida.

2 Do modelo Tradicional a um Novo Modelo de Gestão Urbanística

A evolução na legislação referente à gestão urbanística e ao ordenamento o território, bem como a entrada em revisão de grande parte dos PDM de 1ª geração, poderão contribuir para uma mudança no modo de “construir cidade”. Deve-se assim, procurar passar de um modelo de “gestão urbanística a partir de planos” para um modelo de “gestão urbanística como execução de planos” (Oliveira, 2011, 48). Neste sentido, os municípios deverão ter uma atitude mais ativa (programar e coordenar as diversas intervenções territoriais), e deverão apostar na execução sistemática de planos por intermédio das unidades de execução, que é no fundo o que define o RJGT. Todavia, o RJUE aponta para um modelo dito “mais tradicional”.

Estamos assim perante dois Regime Jurídicos que “trabalham” em simultâneo mas que se encontram “desarticulados quanto ao modelo de gestão urbanística para que apontam” (idem, 2011, p.51), sendo necessária uma coordenação entre os modelos.

Um dos grandes problemas da gestão urbanística, foi que esta era efetuada a partir de planos, sem nunca os contrariar, ou seja, a Administração limitava-se a esperar pela iniciativa privada, para depois apreciar e licenciar todos os projetos (desde que não

contrariassem os planos), este tipo de gestão é também designada por Modelo Tradicional de Gestão Urbanística (já mencionada na Parte I), e seguia os Planos Diretores Municipais de 1ª geração que reforçavam a litoralização, o abandono dos centros históricos e o aumento de fogos devolutos no interior dos perímetros urbanos, em suma uma urbanização indisciplinada e uma irracional ocupação dos solos (Oliveira, 2011, p.38). Deste modo, devido à falta de programação por parte do PDM de 1ª geração, foram largamente admitidas construções que levaram a uma expansão irracional das infraestruturas e à dispersão da ocupação urbanística. Tal não se deve somente aos municípios mas é resultado de uma insuficiente legislação urbanística (idem, p.43).

Numa gestão urbanística tradicional, as operações de loteamento são reguladas pelo RJUE e “não devem ser mais do que a componente jurídica e administrativa dum processo de reorganização da propriedade que precede a transformação do uso e ocupação do solo e que requer, por isso, um controlo eficaz através de instrumentos de planeamento adequados (...)” (Pardal, Correia, Costa Lobo, 1993, p.107). Estas dependem apenas de pareceres da administração pública (não dependem de entidades públicas e privadas) e têm como principal objetivo o de urbanizar, construir e vender lotes para posteriormente edificar.

No art. 21º do RJUE (DL 555/99, de 16 de dezembro) lê-se que “a apreciação dos projetos de loteamento e dos projetos de obras de urbanização pela Câmara Municipal incide sobre a sua conformidade com os planos municipais de ordenamento do território (...)”, ou seja, a autarquia limita-se a apreciar e licenciar e não a atuar no seu território numa lógica de desenvolvimento estratégico.

Os loteamentos urbanos regem-se por orientações, critérios e traços gerais presentes no PDM (este apenas indica diretivas, tais como a localização preferencial de crescimento do município; parâmetros urbanísticos máximos; as servidões e condicionantes procurando garantir áreas de desfogo para futuras expansões urbanas), existindo porém planos mais adequados, sendo (como já referi) o Plano de Pormenor um bom exemplo disso, pois “trabalha” a uma escala próxima do projeto e, como é um IGT (nível local), efetua enquadramentos prévios da urbanização existente, definindo ainda o uso do solo e as condições gerais de edificação.

O RJIGT aponta no sentido de uma gestão urbanística num modelo novo e distinto do “tradicional” e indica que “os planos e as operações urbanísticas são

executados através dos sistemas de compensação, cooperação e imposição administrativa, os quais funcionam no interior de unidades de execução previamente delimitadas pelas câmaras municipais, avançando num sentido de “executadora de planos” e não de “aprovadora” de projetos de iniciativa privada (Oliveira, 2011, p.51). Segundo, a mesma autora (2011, p.56), ao compararmos as operações de loteamento executadas por Planos de Pormenor ou em Unidades de Execução (UE), conclui-se que estas são mais “mais céleres e flexíveis”, quando comparadas com os PU. “Mais céleres pois são execução, enquanto o plano de pormenor, por ser um instrumento de planeamento, não dispensa, em regra, a fase posterior de concretização e licenciamento das operações urbanísticas de reparcelamento que o concretizam (...)” os planos de pormenor são mais formais que as unidades de execução. “Mais flexíveis, porque o desenho urbano é, em regra, o resultado da contratualização entre os vários intervenientes, feito, por isso, à medida do que terá de ser distribuído (...) enquanto o plano de pormenor, por ter natureza regulamentar, apresenta um desenho urbano fechado que inibe ou dificulta a concertação, para além de que qualquer desvio às suas previsões implica (...) um procedimento de alteração” (moroso) [idem, p.56].

Conclui-se que para alcançar o novo modelo de gestão urbanística e simultaneamente responder às questões da LBOTU e do PNOT, que procura a consolidação urbana, o preenchimento de espaços vazios no interior dos perímetros urbanos e o reforço e revitalização dos centros das cidades, numa lógica de contenção, reabilitação urbana e coesão social, em detrimento de um urbanismo de expansão adotado até então (Oliveira, 2011), acompanhando ainda a lógica do RJOT, será pertinente adotar as unidades de execução (delimitadas pelas câmaras municipais ou por iniciativa própria dos interessados). Estas unidades garantem intervenções de conjunto, programação e contratualização entre proprietários, cabendo sempre à autarquia a sua delimitação, garantindo que a área delimitada tem uma dimensão adequada e de forma a assegurar a disponibilização de terrenos destinados a espaço público, devendo ser acompanhada de um programa que reflita uma estratégia de desenvolvimento que identifique claramente as funções públicas e privadas (Oliveira, 2011, p.53 e 54); em suma, cabe à autarquia tomar decisões/opções com base na estratégia de desenvolvimento local.

As unidades de execução devem ser delimitadas a partir de planos de pormenor, caso estes não existam, poderão ser delimitados através de Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (Oliveira, 2011, p.62).

A prática da reabilitação urbana vai no seguimento de uma lógica de gestão urbanística mais atual, ou seja, aponta para uma necessidade de programação pública das intervenções (não dependendo de *timings*), assentando num desenvolvimento urbano de consolidação e de ocupação do edificado já construído e de um preenchimento dos espaços vazios dentro dos perímetros urbanos, exigências estas a que a Lei de Bases e o PNPOT procuram que se responda e a que o modelo de gestão urbanística mais recente (e seguindo a lógica do RJGT) procura dar resposta.

3 Considerações Finais

A gestão urbanística, a par do ordenamento do território e do planeamento, tem evoluído num sentido de maior participação por parte das autarquias, em vez de se restringirem ao controlo e fiscalização da iniciativa privada. A gestão urbanística “despreocupada” levou à existência de falhas estruturais, vazios nos centros urbanos e a uma expansão urbana desordenada. Durante anos, incentivou-se este tipo de gestão urbanística, muito através dos planos diretores municipais de 1ª geração, designados por muitos de “PDM expansionistas” (Pereira, 2003, p.186).

Atualmente procura-se colmatar as falhas existentes no sistema urbano português, resultantes das políticas de expansão urbana. Os problemas têm sido combatidos através da criação de nova legislação referente à gestão urbanística, bem como através de novos instrumentos de planeamento (RJGT). É também seguindo esta lógica que ganha importância a entrada em revisão de inúmeros PDM de 1ª geração, que terão assim uma oportunidade para corrigir o necessário e adotar uma posição de maior contenção urbana, de preenchimento de vazios no interior dos perímetros urbanos, onde também a reabilitação urbana ganha importância, num sentido de acompanhar um novo modelo de gestão urbanística. Ao analisarmos o novo PDM de Serpa verificamos a presença de um modelo de gestão urbanística novo, orientado pelo PNPOT e PROT, apoiado numa estratégia de contenção de perímetros e preenchimento de vazios, de adaptação de índices urbanísticos, em suma, de adaptação à real necessidade urbana do concelho em questão, envelhecido e despovoado, como veremos de seguida.

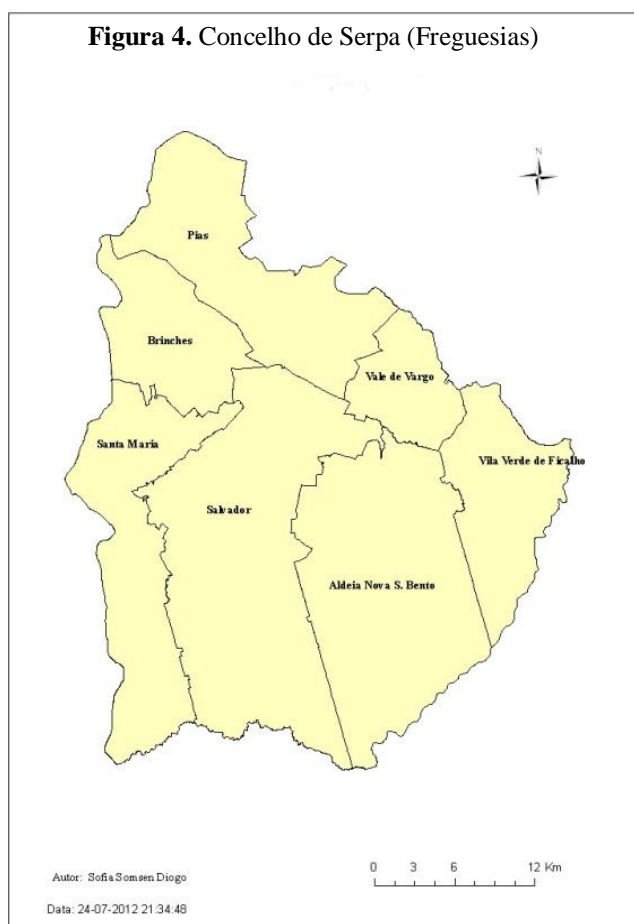
Uma maior coordenação entre a lógica do RJUE e do RJGT também será importante de modo a definir-se um modelo de gestão urbanística adequado às realidades e às necessidades do território português evitando erros anteriormente ocorridos e, procurando sempre corrigir os lapsos do passado.

PARTE III – O MUNICÍPIO DE SERPA – CARATERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

1. Território

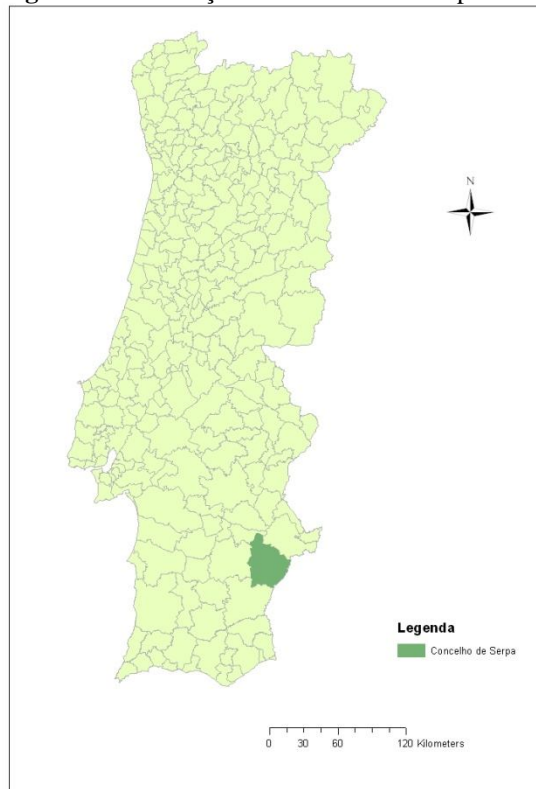
O concelho de Serpa situa-se no Baixo Alentejo, distrito de Beja, na margem esquerda do rio Guadiana e é composto por 7 freguesias (Brinches, Pias, S. Salvador, Santa Maria, Vale de Vargo, Vila Nova de S. Bento e Vila Verde de Ficalho). Ocupa uma área de 1106,5 km² e situa-se a 30km de Beja (capital de distrito), fazendo fronteira a oeste com o rio Guadiana, a este com o rio Chança, a norte com o concelho de Moura e a sul com o concelho de Mértola (Figura 3 e 4).

Figura 4. Concelho de Serpa (Freguesias)



Fonte: CMS, Elaboração Própria, 2012

Figura 3. Localização do Concelho de Serpa



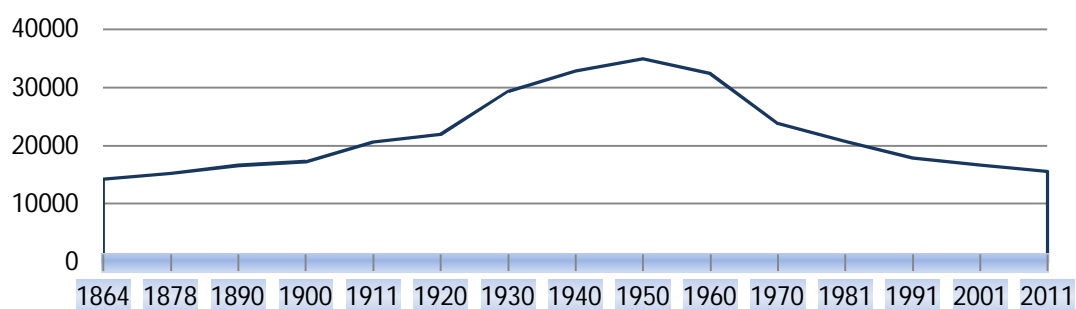
Fonte: CMS, Elaboração Própria, 2012

O seu território é característico de um concelho situado no interior do Alentejo, enquadrado pelas suas planícies transformando-se por vezes “num manto de ondulações (...)”. O Rio Guadiana é a linha de água de maior importância no concelho e teve um papel fundamental na estruturação do povoamento serpense (CM Serpa, 2012).

2. População: Demografia e Educação

Serpa tem características de um concelho rural/interior, com um decréscimo da sua população residente, prevendo-se uma continuação desta perda, contrariando o acentuado crescimento que se verificou até à década de 50 devido a uma política ocupacional do Estado Novo, ruralista e colonizadora. É a partir da década de 60 que se acentuou o declínio populacional devido aos fortes fluxos migratórios e ao fim da Campanha do Trigo que acarretou consequências desastrosas para o concelho de Serpa, consequências essas que se verificam até à atualidade, através do forte despovoamento (nos últimos 10 anos o concelho perdeu mais de 1000 habitantes) [Figura 5]. No que respeita à densidade populacional, deu-se uma quebra de 2001 para 2011, destacando-se Santa Maria com uma maior perda (cerca de 2 habitantes por km²). Apenas Salvador regista um ligeiro aumento insignificante (diferença de 2001 para 2010 de 0,19 hab/km²). Em 2011, no que respeita às freguesias, destaca-se Pias e Vale de Vargo, como as com maior número de habitantes por km² (Figura 6).

Figura 5. Evolução da População Residente no Concelho de Serpa (1846-2011)



Fonte: INE, 2012

De um modo sucinto, segundo os dados do INE, entre 2001 e 2011 verificou-se uma variação populacional de -6,5%. No que diz respeito aos grupos etários e demonstrando o claro envelhecimento da população serpense, o grupo etário com idade igual ou superior a 65 anos representava 24,3% da população, seguindo-se o grupo etário dos 25 aos 64 anos com quase 50% da população, destacando-se com maior número de população o grupo etário dos 30 aos 49 anos⁹ (INE, 2012). O índice de envelhecimento para o mesmo ano era de 175,4, ou seja, para cada 100 jovens até aos 14 anos existiam aproximadamente 175 idosos (igual ou superior a 65 anos). Para agravar um pouco o cenário estamos perante uma população com um acentuado nível de analfabetismo (Quadro 2), mais pronunciado na população mais envelhecida, mas com

⁹ Anexos, Capítulo II – Gráficos, Gráfico 1.

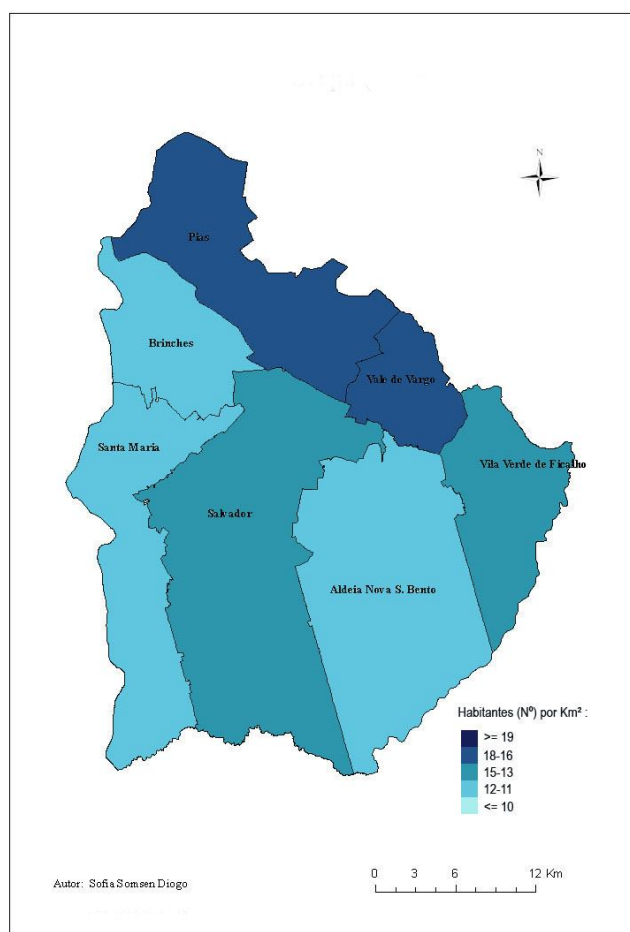
uma expressão residual a partir do intervalo etário dos 15-19 anos. Segundo os dados provisórios do INE para o Concelho de Serpa, em 2011, cerca de 53% da população do concelho tinha no máximo o 1º ciclo do ensino básico¹⁰.

Quadro 2. Taxa de Analfabetismo – Concelho de Serpa, por freguesias, 2001 (%)

Freguesias	2001
Concelho de Serpa	20,9
Aldeia N. S. Bento	25,1
Brinches	25,3
Pias	22,4
Salvador	14,5
Santa Maria	22,1
Vale de Vargo	23,3
Vila Verde de Ficalho	19,7

Fonte: INE, 2012

Figura 6. Densidade Populacional (hab/km²), concelho de Serpa, por freguesias, 2011

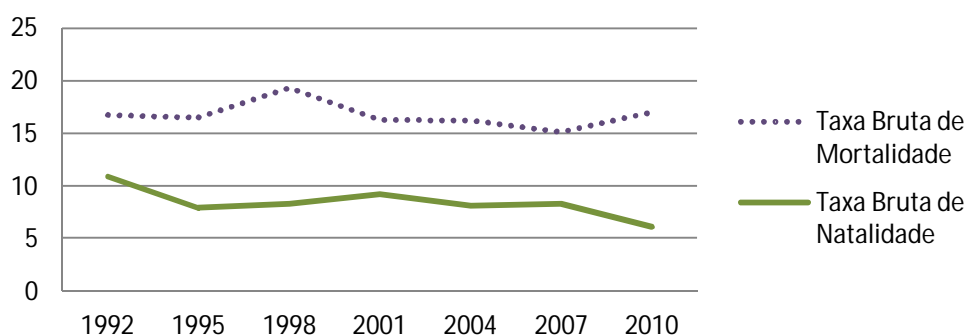


Fonte: INE, 2012

¹⁰ Anexos, Capítulo I – Quadros, Quadro 2; Capítulo II – Gráficos, Gráfico 3.

Por último, outra variável que nos demonstra o claro envelhecimento do concelho é o seu saldo natural negativo, onde se regista uma clara diferença entre o número de óbitos e o número de nados-vivos, o que a longo prazo contribui para acentuar o decréscimo populacional do concelho (Figura 7).

Figura 7. Taxas (bruta) de Natalidade e Mortalidade no concelho de Serpa (1992-2010) (‰)



Fonte: INE, 2012. Elaboração própria

No que diz respeito às famílias do concelho de Serpa, apesar da perda de população regista-se um ligeiro aumento do seu número (5.984 em 1991 para 6.077 em 2001 e 6122 em 2011), sendo a maior perda na freguesia de Salvador. Verifica-se no entanto uma diminuição na sua dimensão média (passa de 2,7 em 2001 para 2,5 em 2011) [INE, Dados Provisórios 2011], acompanhando o declínio da taxa de natalidade e do número de filhos por mulher.

Quadro 3. Famílias Clássicas (nº), concelho de Serpa, por freguesias, 2011

Freguesias	2011
Vila Nova de São Bento	1168
Brinches	439
Pias	1120
Salvador	1655
Santa Maria	757
Vale de Vargo	403
Vila Verde de Ficalho	580
Concelho de Serpa	6122

Fonte: INE, 2012

3. Habitação

O Concelho de Serpa possui cerca de 9.300 fogos dos quais 36% encontram-se devolutos, (sendo necessário criar medidas de reutilização) ou são habitados sazonalmente (Fundamentação da Revisão PDMS, 2007). O parque habitacional do município encontra-se em “bom e razoável estado de conservação” (idem, p.20), existindo contudo algumas casas degradadas que se localizam essencialmente no Centro Histórico da Cidade e nos núcleos mais antigos das sedes de freguesia.

Quadro 4. Alojamentos Familiares no Concelho de Serpa (1981-2011)

	1981	1991	2001	2011
População Residente	20.784	17.915	16.723	15.623
Nº Famílias	6.481	5.984	6.077	6.122
Dimensão média famílias	3,21	2,99	2,75	2,5
Famílias por alojamento (bruto)	0,80	0,65	0,62	0,59
Famílias por alojamento (efetivo)	-	1,05	0,98	-
Alojamentos clássicos	-	6310	5970	-
Alojamentos devolutos	-	-	1074	-
Alojamentos devolutos em ruínas	7.587	1.505	59	-
Alojamentos 2ª residência	477	1.461	2.630	-
Nº médio de Alojamentos	-	-	1.1	1.1
Alojamentos	-	-	99.059	106.142

Fonte: CMS, 2007. INE 2012

Em 1991 registava-se no município de Serpa uma carência habitacional na ordem dos 350 fogos (falta de 50 lotes e 300 lotes superlotados), sendo que uma das hipóteses para cobrir esta necessidade de habitação seria ocupar os 1500 fogos vagos no concelho. Porém, a longo prazo os fogos vagos não darão resposta às necessidades, tornando indispensável a aposta numa política de recuperação do património edificado, existindo em 2001, 1074 alojamentos devolutos e 59 devolutos em ruínas. Ao recuperar estas habitações também aumentariam a qualidade do edificado no Centro Histórico da cidade de Serpa. Entre 2001 e 2011 verificamos que houve um aumento do número de alojamentos do concelho de Serpa na ordem dos 7080 (INE, Dados provisórios do Censo de 2011, 2012) [Quadro 4].

4. Economia: Setores económicos, População ativa (emprego/desemprego)

O tecido económico do concelho de Serpa foi durante muito tempo marcado pelo predomínio da atividade agrícola. Porém, registou-se uma perda da importância do setor primário, que se viu afetado por políticas que desgastaram e destruíram as aptidões dos solos (ex. Campanha do Trigo), e por políticas europeias (ex. Política Agrícola Comum), o que obrigou ao abandono das terras por parte das populações em busca de melhores condições de vida; e de um crescimento dos restantes setores, destacando-se os serviços. O setor secundário apresenta constrangimentos para o seu eficaz desenvolvimento, destacando-se um mercado de pequenas dimensões (o que significa que a absorção local será também reduzida) e a sua localização regional periférica pouco atrativa para a fixação de empresas industriais e de mão-de-obra especializada. O setor terciário foca-se essencialmente no potencial turístico do concelho, onde o Alqueva e a posição geográfica (junto à fronteira) contribuem para o desenvolvimento do mesmo (Relatório PDMS, 1995). Contudo, também dentro do setor terciário destacamos outras atividades (Quadro 5).

Quadro 5. População empregada (nº/%) por atividade no setor terciário, concelho de Serpa, 2001

Sector	Nº	%
Alojamento e restauração	374	10,5
Actividades financeiras	101	2,83
Actividades imobiliárias	49	1,38
Administração pública, defesa e segurança social	106	2,98
Educação	771	21,66
Saúde e ação social	436	12,25
Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis	916	25,73
Construção	807	22,67

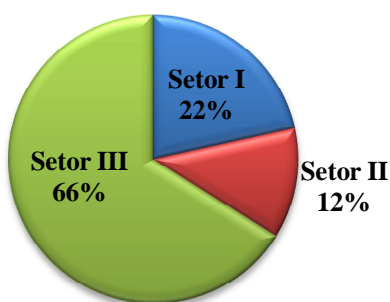
Fonte: INE, 2012

Em 2010 cerca de 66% da população trabalhava no setor terciário (aumento de 10% de 2001 para 2010), destacando-se em 2001 o comércio por grosso e a retalho e a reparação de veículos com 25,73% dos empregados, seguido da construção com 22,67% (MSSS, 2012), embora em 2010 essa realidade tivesse sido um pouco alterada, de um

modo mais global¹¹, as atividades com maior empregabilidade estão ligadas ao comércio por grosso e a retalho, seguidas da agricultura, pesca, caça e florestas, ao pormenor destaca-se, o comércio a retalho com cerca de 19%, seguido da promoção imobiliária (cerca de 14%). As atividades administrativas (administração pública e algumas atividades financeiras) têm menor relevância em termos de empregabilidade, de facto as atividades que mais empregam fora as anteriormente mencionadas, estão de certa forma ligadas ao turismo (alojamento, restauração, comércio).

O setor primário empregava em 2010 cerca de 22%, o setor secundário – setor com a maior quebra, passando de 21% em 2001 para 12% em 2010. No setor primário destacam-se a agricultura, a produção animal, a caça e atividades dos serviços relacionados (Figura 8).

Figura 8. População Empregada por Sector de Atividade Económica, Concelho de Serpa, 2010



Fonte: MSSS, 2012

No que respeita à população ativa¹² no concelho de Serpa, regista-se um ligeiro aumento (1277 pessoas) entre 1991 e 2001, que se deve essencialmente à freguesia de Salvador com um aumento de cerca de 500 pessoas, tornando-se a freguesia com mais população ativa, seguida de Pias apesar de esta sofrer um insignificante aumento. As restantes freguesias perdem população ativa, destacando-se Vila Nova de São Bento com uma quebra na ordem das 180 pessoas. Por último é de mencionar que existe uma predominância do sexo masculino em todas as freguesias, destacando-se uma vez mais Salvador, uma das freguesias da Cidade de Serpa, por a discrepância ser menor¹³. O

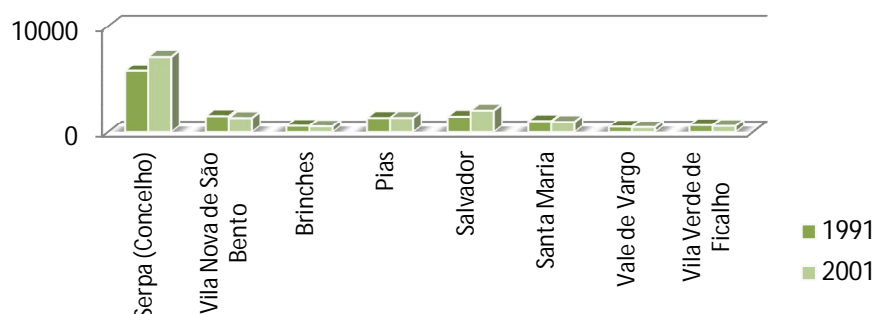
¹¹ Anexos, Capítulo II, Gráfico 4

¹² INE, 2012: “conjunto de indivíduos com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, constituíam a mão-de-obra disponível para a produção de bens e serviços que entram no circuito económico (empregados e desempregados)”

¹³ Anexos, Capítulo II – Gráficos, Gráfico 5

número de reformados em 2001 era de 4635, registando-se uma diminuição destes valores quando comparados com os de 1991 (INE; 2012).

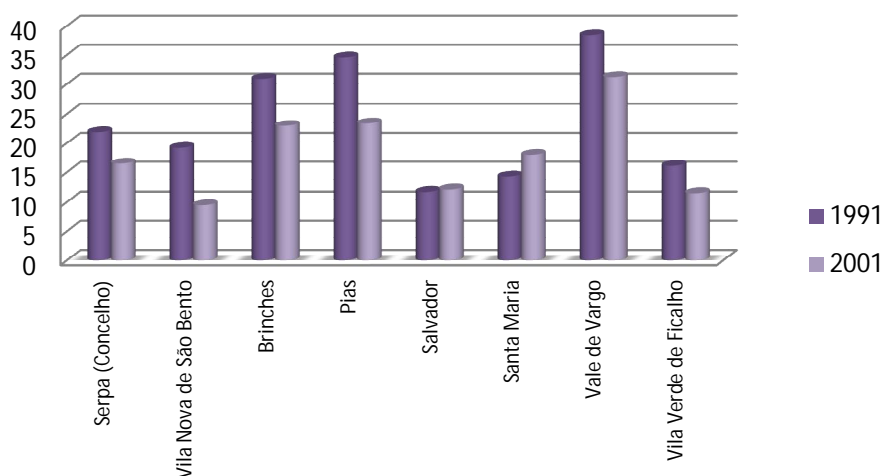
Figura 9. População Ativa no concelho de Serpa, 1991-2001



Fonte: INE, 2012. Elaboração própria

A taxa de atividade do concelho de Serpa aumentou cerca de 3,5% (1991-2001) devido essencialmente ao contributo do aumento da Taxa de Atividade Feminina (9,3%) (Fundamentação da Revisão PDMS, 2007, p.16). Todavia, o concelho, bem como a região onde se insere, registam valores de Taxa de Atividade inferiores à média do país. Segundo o INE o número de desempregados, em 1991, era de 1259 e em 2001 diminuiu para 1169, representando 7% da população total do concelho, um valor muito elevado. Com base em informação da CMS, 40% da população desempregada pertence ao setor primário. Todavia verificamos que, de uma forma geral, a taxa de desemprego diminuiu de 1991 para 2001, tendo-se registado um aumento apenas nas duas freguesias da Cidade de Serpa (Salvador e Santa Maria).

Figura 10. Taxa de Desemprego, Concelho de Serpa, 1991-2001 (%)



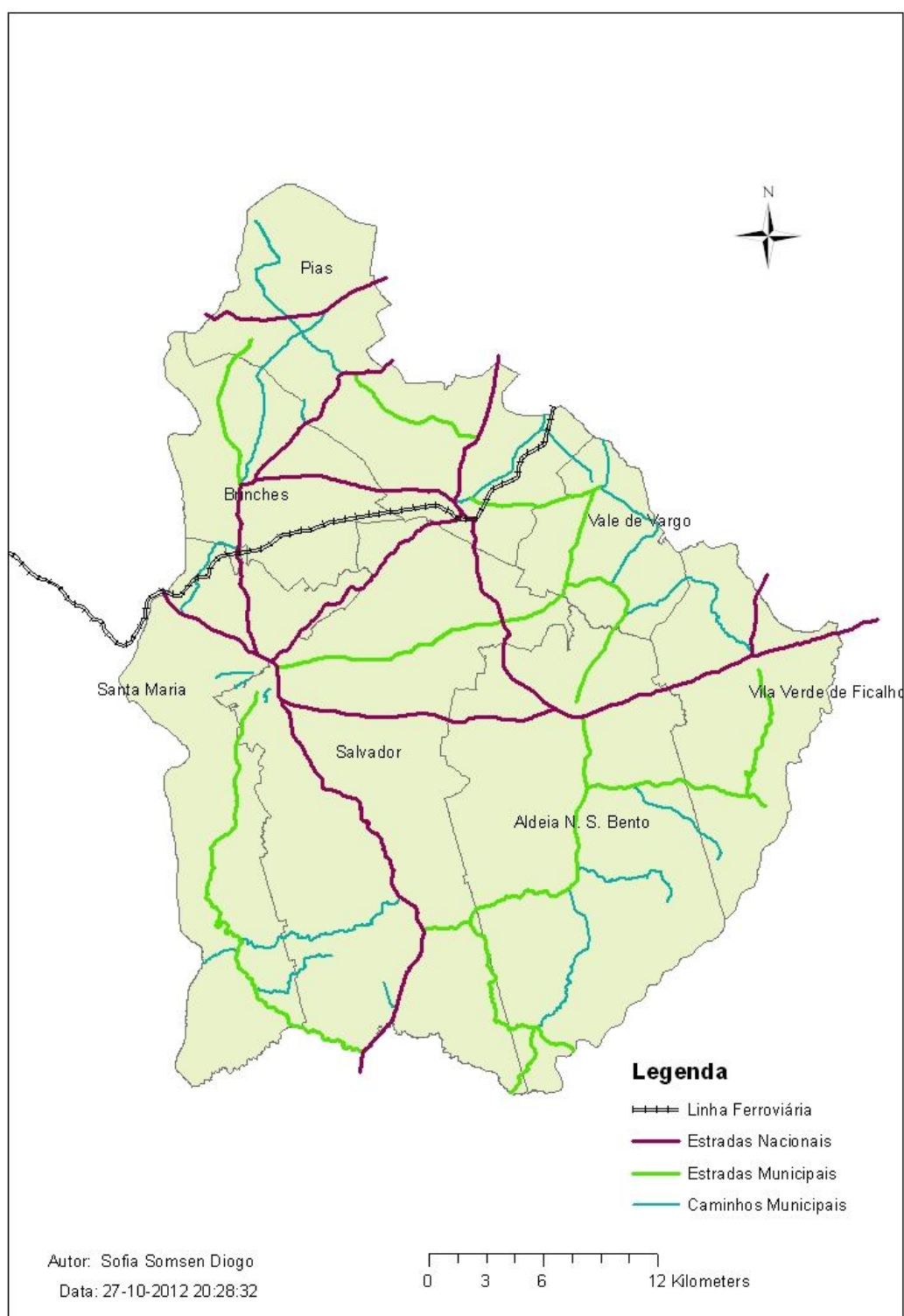
5. Rede viária e ferroviária

“A rede viária do concelho de Serpa é fortemente condicionada pela sua localização geográfica, pois desenvolve-se entre uma fronteira natural (Rio Guadiana) e uma fronteira política (Espanha) ” (Relatório PDMS, 1995).

O concelho é composto por uma rede rodoviária centrada em Serpa e que liga esta a todas as sedes de freguesia. Destaca-se a EN 260 que atravessa centralmente o concelho na direção Este-Oeste e está incluída no IP8 da Rede Nacional Fundamental (Relatório PDMS, 1995). Também segundo o PDM de Serpa vigente, a extensão rodoviária não urbana do concelho é de aproximadamente 422 km (116 EN, 50 EM, 172 CM, 34 Vias sem classificação). Em 1995 encontrava-se programada a desclassificação na totalidade das EN 258, 265, 385, 386, 391 e 392 (Relatório PDMS, 1995).

No que respeita às infraestruturas ferroviárias, o ramal de Moura que atravessa o concelho de Serpa, com estação em Brinches e Pias, encontra-se desativado desde 1990 (Figura 11).

Figura 11. Rede Rodoviária e Ferroviária do Concelho de Serpa, 2006



Fonte: CMS, Elaboração Própria, 2012

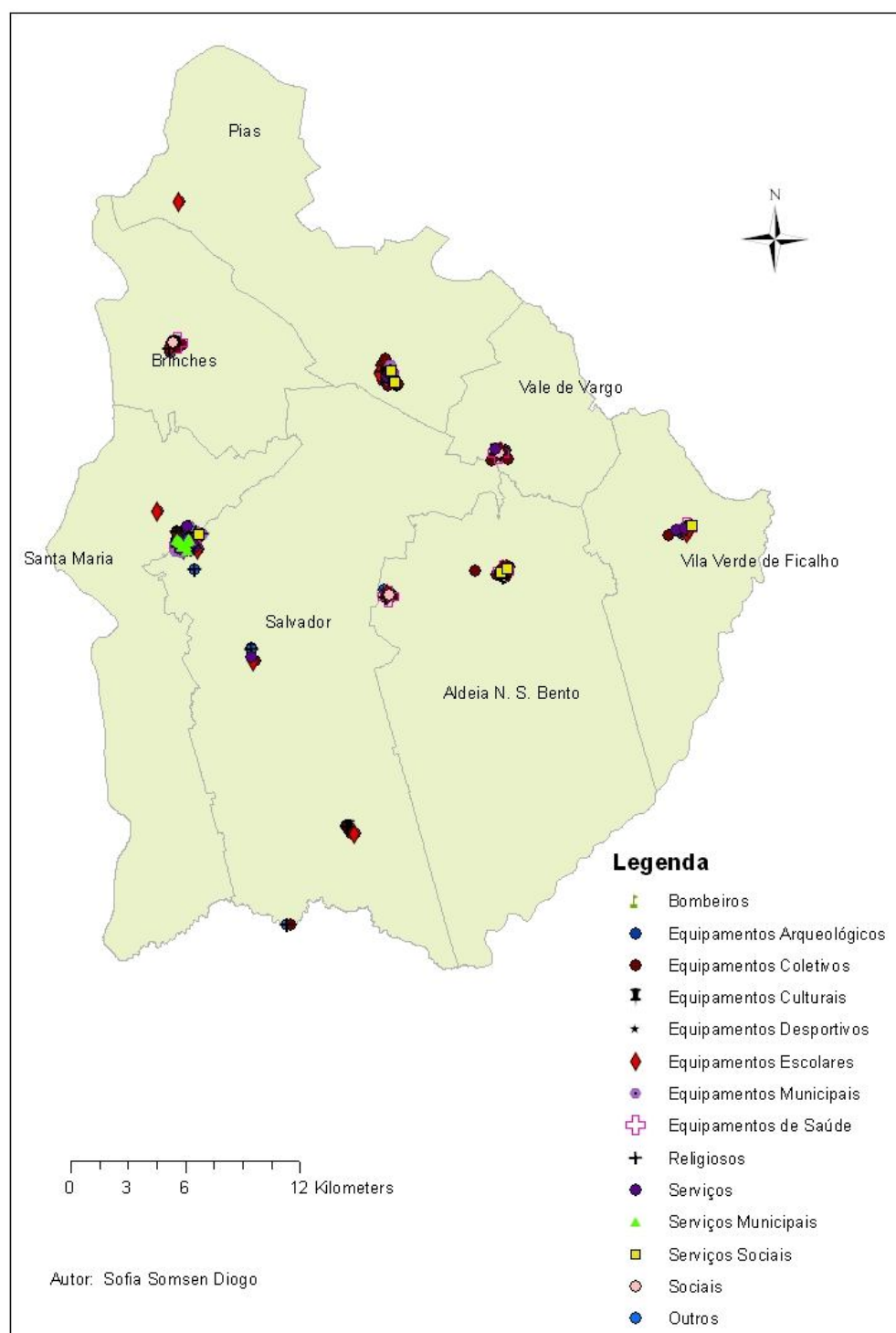
6. Equipamentos Coletivos

O concelho de Serpa é servido por equipamentos em todo o seu território como podemos ver no mapa em anexo (Figura 12). Contudo, existem algumas diferenças entre freguesias, destacando as duas freguesias da cidade de Serpa (Salvador e Santa Maria) como as mais bem equipadas e Brinches e Vale de Vargo como as freguesias com menor número de equipamentos.

Mais pormenorizadamente (Anexos, Capítulo I – Quadros, Quadro 4), no que respeita ao Ensino e Educação, até ao ensino primário (inclusive) todas as freguesias estão bem equipadas. O concelho possui ainda três escolas básicas (1 em Pias e 2 em Vila Nova de S. Bento), uma escola secundária (Salvador) e duas profissionais (Santa Maria). Ao analisar os equipamentos de saúde, verificamos que apenas existe um hospital, Hospital de São Paulo, que serve todo o concelho e se localiza na cidade de Serpa – faz parte do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, composto pelo Hospital de Serpa e, de nível mais elevado, o de Beja, – mas todas as freguesias são servidas por centros médicos, centros de saúde ou extensões dos mesmos. Não esquecendo que estamos perante um concelho envelhecido, não é de estranhar que a nível de equipamentos sociais se registem lares de 3ª idade em todas as freguesias (exceto Santa Maria), sendo Vila Nova de S. Bento a freguesia com maior número (3). Em todas as freguesias existe um posto de correios e um posto da GNR e apenas existe um quartel de bombeiros para todo o concelho, situado em Santa Maria.

Nos equipamentos de desporto, cultura e lazer notam-se mais diferenças entre freguesias. Pias é a que possui mais equipamentos (quatro), seguindo-se Vila Nova S. Bento (três), Salvador e Santa Maria (dois) e as restantes com apenas um. Os equipamentos de cultura e lazer são mais frequentes nas freguesias da Cidade de Serpa, seguidas de Vila Nova S. Bento, e menos nas freguesias mais pequenas. Em todo o concelho há apenas uma Biblioteca (Salvador), apesar de existirem dois polos a funcionar nas freguesias de Brinches e de Vila Verde de Ficalho, cinco museus e jardins públicos, e apenas um posto de turismo e um parque de campismo, ambos na freguesia de Santa Maria.

Figura 12. Localização¹⁴ dos Equipamentos e Serviços no concelho de Serpa, por freguesias, 2011



Fonte: CMS, 2012

¹⁴ O mapa procura apenas dar uma noção da localidade dos equipamentos/serviços no concelho de Serpa. A percebemo-nos rapidamente que não se localizam dispersos pelas freguesias mas sim agrupados. Para analisar ao pormenor que estabelecimentos se encontram onde, verificar os Anexos, Capítulo I – Quadros, Quadro 3.

7. Infraestruturas Básicas

O abastecimento de água no concelho é efetuado por sistemas independentes para cada freguesia. Em 1995, 78% da população era servida pela rede pública de abastecimento de água, tendo este valor aumentado para 83,7% em 2003 (Fundamentação da Revisão do PDMS, 2007, p.55 e 56). A curto prazo previu-se que a quantidade de água subterrânea na região satisfaria as necessidades de consumo e os próprios sistemas de abastecimento. Também a construção da Barragem do Enxoé contribui para o bom funcionamento desta infraestrutura, na verdade, todos os subsistemas existentes para abastecimento público de água para consumo humano é feito através da albufeira do Enxoé, com exceção de Vale de Vargo onde o seu abastecimento é efetuado através da captação de águas subterrâneas e, também no caso do aglomerado urbano da Orada onde o sistema é feito através de um reservatório (Dados 2009, CMS, 2012).

No que diz respeito aos esgotos e por forma a “minimizar os impactos ambientais causados pela emissão de efluentes no meio ambiente (...)” (Fundamentação da Revisão do PDMS, 2007, p.56), existem 4 ETAR’s em construção, 4 em funcionamento e 3 em fase de arranque (Dados 2009, CMS, 2012). A taxa de população servida por um sistema de tratamento de águas aumentou dos 47% (1995) até próximo dos 100% em 2009 (CMS, 2012).

Em “2003 cerca de 87.3% da população é servida pela rede pública de drenagem de esgotos domésticos. (...em 1995...) os valores andavam na ordem dos 77%” (idem, 2007, p.56). No caso das povoações rurais, a solução mais utilizada é a fossa séptica, que também não é muito “amiga do ambiente”.

8. Considerações Finais

Serpa localiza-se no Baixo Alentejo, distrito de Beja, e é atravessado pelo Rio Guadiana, fazendo ainda fronteira com Espanha.

É um território caraterístico do Baixo Alentejo, rural e interior e tem vindo a ser confrontado com um contínuo despovoamento e um conseqüente duplo envelhecimento da sua população (aumento dos idosos, saída dos jovens). Também a perda de funções é caraterístico deste concelho e tem-se registado uma diminuição significativa de

população empregada no setor primário, base económica do concelho durante anos. De facto, em 2010 o concelho empregava apenas 22% da sua população neste setor, destacando-se o setor terciário com maior número (66%). Esta realidade acompanha inúmeros concelhos rurais/interiores do país e não sendo Serpa exceção, tem perdido população agrícola para os serviços, destacando-se o comércio a retalho e a atividade imobiliária, seguindo de atividades ligadas ao turismo.

O Parque Habitacional, à semelhança de muitos concelhos portugueses possuía em 2001 inúmeros alojamentos devolutos (1074) e devolutos em ruínas (59), localizados principalmente no Centro Histórico da Cidade ou nos núcleos mais antigos nas sedes de freguesia. Deste modo, o concelho deverá apostar na recuperação destas habitações de modo a responder também à procura habitacional do concelho no futuro. Em termos de infraestruturas básicas, o concelho tem vindo a apostar na qualificação das habitações, sendo que apenas uma pequena minoria não tem os seus esgotos e águas ligados ao sistema público, muitos casos por não ser viável a ligação (esgotos), recorrendo nestes casos à fossa séptica.

No que respeita aos equipamentos coletivos o concelho tem apostado seriamente numa implantação dos mesmos, respondendo às necessidades dos vários aglomerados urbanos existentes, verificando-se que a maioria dos equipamentos previstos foram já implantados ou estão a ser encaminhados nesse sentido.

PARTE IV – A GESTÃO DO TERRITÓRIO NA CÂMARA MUNICIPAL DE SERPA

1. Os Instrumentos de Gestão do Território – CM Serpa

O município de Serpa regia a gestão do seu território através do Plano Geral de Urbanização, aprovado em 1992 e integrado no Plano Director Municipal, aquando da sua aprovação em 1995.

O Plano Director Municipal de Serpa foi elaborado em conformidade com o DL 69/90, diploma este que, como se sabe, institucionalizou os Planos Municipais de Ordenamento do Território (Plano Director Municipal, Plano de Urbanização e Plano Pormenor) e procurou imprimir uma nova dinâmica à elaboração dos PDM.

O PDM de Serpa entrou em vigor em 1995, e o seu processo de revisão encontra-se já em fase final.

O estágio na Câmara Municipal de Serpa (CMS) constituiu uma oportunidade para acompanhar a gestão territorial da autarquia, e analisar os Instrumentos de Gestão Territorial que aí foram elaborados até hoje e/ou que se encontram em vigor.

No que diz respeito a Planos de Pormenor, na CMS existem dois tipos: Planos de Pormenor Habitacionais e Planos de Pormenor Económicos. Até à atualidade foram aprovados 5 PP no município em questão. Este possui ainda 1 PP que aguarda desafetação da REN para ser aprovado e 2 PP que se encontram em fase de elaboração:

- 1992 – Plano de Pormenor da Cruz Nova – Campo da Feira, Serpa – Aprovado;
- 1996 - Plano Pormenor da Zona Industrial de Serpa – Aprovado;
- 1997 – Plano de Pormenor de Vila Verde de Ficalho (ratificado em 2001) – Aprovado;
- 1999 – Plano de Pormenor da Zona de Atividades Económicas de Vila Nova de São Bento (ratificado em 2005) – Aprovado;
- Ratificado em 2000 – Plano de Pormenor da Zona Poente de Serpa – Aprovado;
- 2006 - Plano de Pormenor da Mina de Orada - não se encontra ainda aprovado, uma vez que aguarda desafetação da REN em sede de PDM;
- Plano de Pormenor de Salvaguarda do Centro Histórico¹⁵ e o Plano de Pormenor da Mina da Orada - Encontra-se em fase de elaboração;

¹⁵ Plano de Pormenor de Salvaguarda do Centro Histórico mais recente que já segue uma lógica de recuperação e proteção dos centros históricos. Princípio este presente na Lei de Bases e, consequentemente no PNPT.

No município não existe nenhum Plano de Urbanização aprovado, contudo existem 5 PU em fase de elaboração, sendo que o Plano de Urbanização de Serpa está já em fase de discussão pública. Os restantes PU em elaboração são:

- PU Pias
- PU Vila Nova de São Bento
- PU A-do-Pinto
- PU da UT11 (Aldeamento Turístico previsto no POAAP¹⁶)

Assim, a CMS tem em fase de elaboração a Revisão do PDM, dois Planos de Pormenor e cinco Planos de Urbanização.

É de salientar que alguns Planos de Pormenor alteraram pontualmente o PDM em vigor (RAN, REN, perímetros urbanos e índices urbanísticos). Tal fica-se a dever ao facto de os perímetros urbanos e os índices urbanísticos existentes no PDM já não estarem adequados à realidade e às necessidades do concelho de Serpa. Passados 10 anos, os índices e perímetros não correspondem à necessidade de desenvolvimento e expansão urbana, demonstrando uma vez mais a necessidade de revisão do mesmo.

O concelho de Serpa também é influenciado por Planos Especiais do Ordenamento do Território e planos de nível regional. O Plano de Ordenamento do Parque Natural do Vale do Guadiana data de 2004 e surge da “necessidade de definir regras de ocupação do território que se adequem à protecção das espécies da fauna e flora e de todos os equilíbrios ecológicos” (Fundamentação da Revisão PDMS, 2007, p.40). Sobre o território serpense incidem também dois Planos de Ordenamento de Albufeiras, o Plano de Ordenamento da Albufeira de Enxoé que “veio definir as regras de utilização do plano de água e da zona de protecção da albufeira, valorizando todos os seus recursos naturais numa perspectiva dinâmica e interligada” (Fundamentação da Revisão PDMS, 2007 p.40) e o Plano de Ordenamento das Albufeiras do Alqueva e Pedrógão, aprovado em 2002 e que entrou em processo de revisão em 2005 “estabelecendo como objetivos principais os de reavaliação das regras de utilização do plano de água e zona envolvente das albufeiras, numa perspectiva de salvaguarda da qualidade dos recursos naturais; aferição dos condicionantes de ordem biofísica e da capacidade de carga para a área; reavaliação das regras e critérios relativos ao uso e ocupação do solo, numa perspectiva dinâmica integrada, enquadrando os investimentos;

¹⁶ Plano de Ordenamento das Albufeiras do Alqueva e Pedrógão

aplicação do quadro normativo vigente; integração das regras de salvaguarda de recursos e de uso do solo no território dos vários municípios abrangidos (Alandroal, Elvas, Évora, Moura, Mourão, Portel, Reguengos de Monsaraz, Serpa, Vidigueira e Vila Viçosa...); articulação com os objetivos do Plano de Bacia do Guadiana; e reavaliação do zonamento do plano de água, tendo em conta a qualidade da água, identificando as áreas mais adequadas para a conservação da natureza e as áreas mais aptas para actividades de recreio e lazer” (Preâmbulo, Resolução de Conselho de Ministros nº94/2006).

2. Objetivos do Plano Director Municipal (1995)¹⁷

Os principais objetivos do Plano Diretor Municipal de Serpa, tendo em conta as características e necessidades do concelho à data de elaboração, eram:

- Fixar as populações rurais (criar emprego e atrativos);
- Apostar nas mais-valias do Projeto da Barragem do Alqueva, bem como na implantação da Barragem do Enxóe – Possíveis alterações no sector primário:
 - Criar um sistema de abastecimento de água e um perímetro de rega que incentivasse as culturas de regadio e as culturas com melhores perspectivas de escoamento (Relatório PDMS, 1995);
 - Apostar numa agricultura extensiva;
 - Favorecer as atividades de turismo e lazer, e consequente aumento do emprego e fixação da população;
- Reforçar as pequenas indústrias existentes;
- Apostar no eixo IP8 Sines-Beja, para o reforço dos investimentos no concelho;
- Apostar no desenvolvimento da agro-indústria, com impacto no setores primário e secundário;
- Apostar numa estratégia turística baseada em dois tipos de turismo, o “turismo de passagem – turismo de apoio ao tráfego Espanha-Lisboa, e o turismo ligado aos recursos endógenos – caça, albufeiras, natureza e património (Turismo de Habitação, Turismo em Espaço Rural) ” (Relatório PDMS, 1995);

¹⁷ Anexos, Capítulo I – Quadros, Quadro 8

- Apostar na formação de mão-de-obra (CMS cria a Escola Profissional de Artes e Ofícios e a Escola Profissional Agrícola);
- Incentivar a recuperação do edificado (dar resposta às carências; novas ofertas de habitação);
- Melhorar a circulação viária: melhoria das condições de circulação; reabilitação dos pavimentos; intervenção em alguns traçados; alargamento de algumas plataformas e manutenção das vias;
- Melhorar qualitativamente o abastecimento de águas: menos avarias e melhor qualidade da água;
- Construir redes de coletores de esgotos: hipótese mais amiga do ambiente; apenas em casos geograficamente isolados, a fossa séptica continuará a ser opção.

Como se pode verificar, trata-se de objetivos gerais e *standards* que poderiam, de um modo geral, ser aplicados a qualquer tipo de município, sentindo-se uma clara falta de estratégia para os alcançar (O que fazer para os alcançar? Como fazer? Orientado pelo quê?). É nesta lógica que se torna importante a elaboração de um novo PDM, assente em objetivos concretos, de acordo com as realidades do concelho de Serpa e de acordo com as necessidades e a estratégia de desenvolvimento que lhe estão destinadas, orientando-se pelo PNPOT e pelo PROT Alentejo.

3. Fundamentação da Revisão do PDM Serpa

A revisão de um Plano Director Municipal dá-se por dois motivos: o primeiro diz respeito à necessidade de adaptação, correção de erros presentes no plano vigente e atualização da realidade de determinado município ao seu plano regulador; o segundo pelo fim do prazo de vigência do mesmo. No caso do PDM de Serpa, ambos os motivos são válidos. O concelho de Serpa é também influenciado por fatores externos e internos que implicam a revisão do plano. Os fatores externos¹⁸ estão ligados à alteração do quadro legislativo aplicável ao ordenamento do território e urbanismo que originam novas orientações relacionadas com a política de desenvolvimento (PNPOT e PROT;

¹⁸ *Relatório de Fundamentação PDM Serpa*, Volume II, 2011, p.15: Planos nacionais, regionais e sectorial a que o concelho de Serpa está sujeito (novo quadro legislativo que influencia a autarquia) “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território; Plano Regional de Ordenamento do território do Alentejo; Plano Sectorial da Rede Natura 2000; Plano de Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana; Plano Regional de Ordenamento Florestal do Baixo Alentejo; Plano de Ordenamento do Parque Natural do Vale do Guadiana; Plano de Ordenamento das Albufeiras do Alqueva e Pedrógão; e Plano de Ordenamento da Albufeira do Enxoeiro”.

novo quadro legislativo do PDM e os seus IGT; e diversos Planos Setoriais e Especiais), os internos dizem respeito à necessidade de uma estratégia de desenvolvimento para o município de Serpa¹⁹.

Como já foi mencionado, um dos lapsos dos PDM de 1ª geração, está relacionado com a falta de informação e cartografia atualizada originando delimitações de aglomerados urbanos sem contexto e programações exageradas devido às projeções da população realizadas (Fundamentação da Revisão PDMS, 2007, p.6). Também a falta de solos por parte dos municípios (muitos privados o que levava aos seus elevados custos face à procura), levaram a um excessivo aumento dos perímetros urbanos, aquando da realização dos primeiros PDM, de modo a fazer face às necessidades futuras. Sendo o PDM Serpa (em vigor) de 1ª geração, é de fácil perceção que estamos perante um instrumento de planeamento “que não contempla perspetivas futuras, muito restrito às situações temporais, pertencentes à época da sua aprovação” (idem, p.6).

Com a promulgação em 1998 da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo²⁰ surgiu uma nova noção de desenvolvimento que consistia na criação de uma estratégia de desenvolvimento socioeconómico onde a qualidade de vida das populações, a economia e o ambiente são palavras-chave, sendo determinante que estes elementos se traduzam “num modelo de ocupação do solo que respeite a harmonia e equilíbrio da malha urbana, garantindo a sustentabilidade intergeracional e a qualidade de vida.

Em novembro de 2007, na sua fundamentação da revisão do PDM, a CMS refere o seguinte, “o Plano Diretor Municipal é, à luz do seu enquadramento legal, um documento de natureza estratégica e regulamentar que visa orientar a gestão municipal e promover a articulação entre entidades com competências na intervenção na área geográfica respetiva. O Plano estabelecerá as vocações e utilizações dominantes do

¹⁹ *Relatório de Fundamentação PDM Serpa*, Volume II, 2011 p.16: “Fatores internos que obrigam à reformulação da estratégia de desenvolvimento concelhio são de 3 níveis: 1- novos investimentos, públicos e/ou privados: Plano Estratégico de Serpa, a Carta Educativa Municipal, o Plano de Desenvolvimento Turístico, o Diagnóstico Social e o Plano de Desenvolvimento Social; 2- diversos planos municipais de ordenamento do território; 3- corresponde à experiência acumulada de mais de 10 anos de planeamento e gestão urbanística à luz do PDM vigente, que revelaram a necessidade de corrigir erros e omissões, nomeadamente ao nível da delimitação de perímetros urbanos, do dimensionamento das unidades de planeamento e da definição de parâmetros de edificabilidade.”

²⁰ *Fundamentação da Revisão do PDM Serpa*, 2007, p. 7: “Os princípios gerais da LBOTU realçam novos conceitos como, a sustentabilidade e solidariedade intergeracional; economia; coordenação dos interesses públicos e privados; subsidiariedade; equidade; participação e intervenção dos cidadãos; responsabilidade; contratualização e concertação; e, segurança jurídica.”

solo, no respeito pelos condicionamentos impostos pela salvaguarda dos valores naturais e ambientais e pela proteção contra riscos. Serão definidos modelos de evolução da ocupação humana para o território municipal, fundamentados por uma estratégia de desenvolvimento que promova as potencialidades locais e supere as carências atuais” (2007, p. 8).

É necessário ter em conta, como já foi mencionado, que a evolução natural do concelho é, por si só um motivo de necessidade de revisão do PDM. No capítulo de Caracterização do Concelho de Serpa, constatamos a evolução que ocorreu no território de 1991 a 2011 (em alguns casos não há informação de 2011), ou seja, a evolução ao longo do período de vigência do PDM que se encontra agora em fase final de revisão. Uma das fragilidades do concelho está relacionada com a sua população envelhecida e com o forte despovoamento de que tem sido alvo, ou seja estamos perante um território com características de baixa densidade. Estes fatores têm, sem dúvida, grande impacto no território e no planeamento do mesmo; por exemplo, a dimensão reduzida dos aglomerados urbanos coloca problemas específicos ao ordenamento do território: para a construção de infraestruturas e equipamentos coletivos e sua manutenção, é necessário que haja *massa crítica* suficiente que o compense; para atrair investimentos produtivos de média e grande capacidade empregadora é necessário que haja recursos humanos disponíveis; e, é necessário que exista um mercado local de consumo com dimensão para viabilizar a multiplicação e diversificação das atividades comerciais e de serviços (Relatório PDMS, Volume II, 2011, p.20). No caso de Serpa, existem aglomerados urbanos com problemas demográficos e funcionais de tal ordem que a sua sustentabilidade futura é posta em causa (Santa Iria, A-do-Pinto, Vales Mortos, Vale do Poço e Orada). “A abordagem do novo PDM a esta diversidade de situações coloca desafios específicos ao nível das políticas a desenvolver em espaço urbano, designadamente em três domínios: a delimitação e estruturação interna dos perímetros urbanos; a infraestruturação básica dos aglomerados; e, a dotação em equipamentos coletivos dos aglomerados” (Relatório PDMS, Volume II, 2011, p.21). É necessário delimitar os perímetros urbanos consoante as necessidades específicas e a estratégia de desenvolvimento, de modo a ter perímetros racionais e não desproporcionais, e no que respeita à infraestruturação dos aglomerados, bem como à sua dotação com equipamentos, tal é necessário de modo a garantir a qualidade de vida dos habitantes. Nos espaços rurais também se identificam desafios e fatores de estabilidade, que são

agrupados em três temáticas: “a estrutura e dinâmica das actividades económicas (Albufeira do Alqueva que através do subsistema Ardila contribuirá para uma modificação das práticas culturais dominantes, contribuindo ainda (Alqueva) como atrativo turístico); a preservação e/ou valorização da qualidade ambiental (atualmente os impactos agrícolas e agro-industriais nos recursos hídricos, são um problema); e, as condições de edificabilidade (uma vez que existem lacunas regulamentares no PDM vigente, que serão corrigidas com o novo PDM) ” (Relatório PDMS, Volume II, 2011, p.23).

Em suma, é necessária a revisão do PDM Serpa, para que a autarquia possua um plano que se adeque à evolução recente do concelho, regule o uso, transformação e ocupação dos solos e defina uma estratégia de desenvolvimento territorial, bem como pela necessidade de se adequar ao novo quadro legislativo.

A estratégia definida assenta em três pilares: crescimento económico (competitividade), coesão social e territorial e ambiente (Relatório PDMS, Volume II, 2011 p.24), seguindo cinco linhas de orientação estratégica: “Serpa – Espaço de Utilização Sustentada dos Recursos; Serpa – Lugar Ecológico de Interceção de Culturas; Serpa – Espaço Urbano de Qualidade e de Amigável acolhimento; Serpa – Centro de Pró-atividade e de Dinamismo; e Serpa – Cidade Modelo de Governância Mobilizadora” que incidiram sobre cinco áreas de desenvolvimento “ambiente; actividades económicas; turismo, cultura, recreio e lazer; ambiente urbano, serviços e equipamentos; e comunicação e mobilidade” (Relatório PDMS, Volume II, 2011, p.24-27).

A estratégia consiste em promover Serpa como um concelho amigo do ambiente, apostando em soluções sustentáveis e projetos ambientalmente eficientes, bem como em parcerias com universidades (investigação na áreas do ambiente e a criação de ambientes empresariais favoráveis à criatividade urbana). Em termos de actividades económicas a estratégia passa por desenvolver a fileira do regadio e da indústria cultural (gerando emprego e aumentando a qualidade de vida), reforçar os produtos tradicionais (investigação, desenvolvimento e certificação de técnicas tradicionais), e potenciar a qualificação profissional dos recursos humanos do concelho. Na área do turismo, cultura, recreio e lazer, promove-se a sustentabilidade energética da oferta turística construída, a valorização do património e o fomento de uma estratégia turística que fortaleça a identidade serpense. Vitalizar o tecido urbano do centro histórico, bem como

a sustentabilidade dos sistemas urbanos, garantir o bom nível e a requalificação dos equipamentos e espaços verdes, são objetivos estratégicos do concelho, com o intuito final de manter e fixar população jovem. Por último, desenvolver políticas de mobilidade sustentáveis e desincentivar o uso rodoviário no centro histórico, bem como, potenciar o aeroporto de Beja (apesar de atualmente o aeroporto não se encontrar em funcionamento e, provavelmente não entrará nem terá um papel importante a nível regional e, muito menos local, a verdade é que caso funcionasse poderia servir de alavanca ao desenvolvimento da região e consequentemente de Serpa, daí fazer parte da estratégia de desenvolvimento do concelho) e divulgar o concelho como lugar de investigação e inovação, são objetivos essenciais para alcançar um bom desenvolvimento local.

A revisão do PDM terá assim que se adequar à nova legislação, vendo-se obrigada a reformular o zonamento devido aos novos critérios de classificação dos solos (distinção entre solo urbano e rural e eventual reclassificação), o que levará também a uma alteração no zonamento dos perímetros e índices urbanos, bem como, das condições de edificabilidade em solo rural, sempre seguindo a estratégia de desenvolvimento local. Deste modo, a revisão será sempre enquadrada pelos planos de ordem superior (em vigor ou em elaboração, que se apliquem ao território de Serpa), bem como pelas orientações da CCDRA, e outra legislação mais específica (ambiente e conservação da natureza, RAN e REN, domínio hídrico, floresta, licenciamento industrial, património histórico, restrições e servidões de utilidade pública e, gestão urbanística²¹). Nos Anexos, podem-se ver os objetivos principais da revisão do PDM de Serpa (Capítulo I – Quadros, Quadro 8) e de que modo é que o “novo PDM” responde a esses mesmos objetivos (Capítulo IV – Projetos, II Projeto).

4. Nível de Execução do Plano Diretor Municipal de Serpa (1995)

4.1. Ocupação do Solo

O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo DL 310/2003, de 10 de dezembro, modificado posteriormente pelo DL 316/2007, de 19 de Setembro e mais tarde pelo DL 46/2009, de 20 de fevereiro, e alterado pelo DL 181/2009, de 7 de agosto), cria novos critérios de classificação do solo, procedendo-se à clara distinção entre o solo urbano e o solo rural

²¹ Informação da CMS

(art 71º e 72º, DL 380/99). No primeiro, existem 5 classes e as suas categorias de espaço que se destinam essencialmente a habitação, comércio, serviços, equipamentos e indústria, com as suas áreas verdes e de protecção:

- Espaços Urbanos (PDM Serpa, 1995, Secção VI) – O solo destina-se predominantemente à construção e é composto por um elevado nível de infraestruturação e concentração de edificações. Neste espaço existem Áreas a Preservar²², Áreas Consolidadas²³ e Áreas Não Estruturadas²⁴;
- Espaços Urbanizáveis (PDM Serpa, 1995, Secção VII) – Tendo em conta o prazo do PDM (10 anos) previu-se que seriam necessárias áreas de expansão para alguns aglomerados que cresceriam em área e não forçosamente em população: Serpa, A-do-Pinto, Santa Iria, Vales Mortos, Vila Nova de São Bento e Vila Verde de Ficalho;
- Espaços Industriais (PDM Serpa, 1995, Secção VIII) – Como o nome indica destinam-se à indústria mas apenas a que é compatível com a sua localização dentro dos perímetros urbanos. São também incluídas neste espaço as áreas que nos aglomerados se destinam à implantação de oficinas e armazéns. Existe ainda a possibilidade de em alguns espaços agro-silvo-pastoris (sem condicionantes legais que o impeçam) se implantarem unidades industriais.
- Espaços para Indústrias Extrativas (PDM Serpa, 1995, Secção IX) – São espaços afetos à exploração de recursos minerais, incluindo as áreas destinadas a controlar o impacte sobre as áreas envolventes;
- Espaços-Canais (PDM Serpa, 1995, Secção X) – correspondem a corredores de infraestruturas.

Estas várias categorias de espaços, bem como os planos de nível inferior ao PDM constituem Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG²⁵). Estas

²² Regulamento PDM Serpa, 1995, artº29, 1 “São espaços urbanos cujas características são importantes para a identidade do aglomerado e que têm interesse patrimonial pelos ambientes urbanos que criam”

²³ Regulamento PDM Serpa, 1995, artº30, 1 “São espaços urbanos que, não sendo área a preservar, têm um tecido predominantemente consistente, onde é possível a edificação lote a lote ou através de loteamento urbano (...)”.

²⁴ Regulamento PDM Serpa, 1995, artº31 “São espaços urbanos insuficientemente definidos que têm de ser sujeitos a plano de nível inferior.”

²⁵ Regulamento PDM Serpa, 1995, Artº21: Unidades Operativas de Planeamento e Gestão – “definem áreas onde as intervenções devem ser homogéneas, constituem UOPG as várias categorias de espaços urbanos, urbanizáveis e industriais, bem como os planos de nível inferior previstos ou em vigor”.

unidades bem como as unidades de planeamento²⁶ (áreas sujeitas a planos de nível inferior) “enquadram as acções de transformação do solo no interior do perímetro urbano” (art 21º, PDMS, 1995). Nos Anexos, Capítulo I – Quadros, Quadro 7 encontram-se as propostas de Unidades de Planeamento, no concelho de Serpa (estavam previstas 29 UOPG, mas apenas 4 foram publicadas e 5 estão em fase de elaboração).

Como é referido no documento de fundamentação da revisão do PDM Serpa (2011, p.29), as áreas integradas em solo urbano correspondem a 7% da área total e a maioria concentra-se na zona norte do concelho. De um modo geral, foram aprovados ao longo do período de vigência do PDM, planos de pormenor e foram executados diversos loteamentos urbanos e industriais; todavia, a câmara municipal, devido à ausência de mecanismos de perequação (um dos problemas dos PDM de 1ª geração), teve dificuldades na execução de alguns planos que estavam previstos, pelo que a ocupação dos espaços urbanos foi feita (na grande maioria) caso a caso. A verdadeira pressão urbanística fez-se sentir nas áreas não estruturadas e nos espaços urbanizáveis (dos aglomerados maiores), com o intuito de criar novos bairros com novas tipologias habitacionais, o que levou ao progressivo abandono do centro histórico (Fundamentação da Revisão PDMS, 2007, p.31). Contudo, a nível de ocupação do solo este foi efetuado essencialmente em solo urbanizado, sendo a execução em espaço urbanizável relativamente baixa, tal facto justifica-se pela falta de eficácia dos PP previstos para as áreas urbanizáveis (idem, p.31). Como também já foi referido, os espaços industriais estão inseridos em solo urbano e, foram definidas as regras para esses espaços no art. 33º do PDM em vigor.

A nível do solo rural, as classes e categoriais são caracterizadas por áreas destinadas a atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, integrando espaços naturais. De modo sucinto, “a edificabilidade em espaço rural não é um problema, pois adequa-se às pretensões gerais da população; a REN e RAN apresentam diversas vezes incompatibilidades cartográficas e algum excesso de delimitação; os índices de construção são demasiado permissivos junto aos aglomerados; os conceitos são demasiado genéricos para as medidas a adotar para os diversos espaços em solo rural; a indefinição da dimensão mínima de parcela para as diferentes classes e categorias de

²⁶ Regulamento PDM Serpa, 1995, Artº22: Unidades de Planeamento (UP) – “As áreas sujeitas a planos de nível inferior ao PDM, ou Unidades de Planeamento, estão delimitadas nas plantas de ordenamento dos aglomerados sendo definida a densidade bruta (DB) máxima para cada Unidade de Planeamento de cada aglomerado urbano”.

espaço” (Fundamentação da revisão PDMS, 2007 p.33 e 34). Há, sem dúvida, uma necessidade de objetivar e clarificar alguns conceitos, adequando-os à realidade do município de Serpa, também se faz sentir a necessidade de coordenação e compatibilização entre planos, realidade que a Lei de Bases acabou por corrigir (um pouco) e que influenciará os novos PDM.

4.2. Evolução da Construção

No concelho de Serpa, no período de vigência do plano, a pressão urbanística, apesar de ser fraca (comparativamente a outras regiões), faz-se sentir sobretudo nas imediações dos perímetros urbanos (um dos problemas do PDM vigente é facilitar estas situações ao apreciarem e licenciarem tudo o que se encontra em conformidade com os planos vigentes, independentemente de possíveis custos futuros para o município e mesmo que signifique fugir um pouco à lógica de desenvolvimento do plano); contudo, dos pedidos de destaque aprovados (123) apenas 7 foram autorizados fora dos perímetros urbanos, ou seja, em solo rural (Fundamentação da Revisão do PDMS, 2007 p.34). Atualmente a pressão urbanística aumenta nos espaços urbanizáveis dos aglomerados de maior dimensão (o município tenta dar resposta através de PMOT's e loteamentos municipais) (idem, p.34). Em termos de licenças de obras concedidas pela CMS, 80% foram para edifícios habitacionais.

Este tipo de construção existente no concelho de Serpa até então, e a própria adoção de um modelo tradicional de gestão urbanística por parte da câmara municipal (apreciar e aprovar em vez de participar ativamente), levou à dispersão do povoamento em espaço rural. Neste sentido, é importante que o novo PDM aposte numa participação mais proactiva do município e que defina elementos de estruturação urbana ordenando o disperso.

4.3. Operações de Loteamento

Este tipo de operações são mencionadas no PDM como necessárias para as zonas de expansão urbana ou zonas industriais e foram realizadas várias (com ou sem planos de pormenor). Sendo Serpa um concelho de pequena dimensão, com aglomerados urbanos pequenos (quando comparado com outros concelhos nacionais), não é de surpreender que grande parte dos loteamentos corresponda ao preenchimento de espaços de interligação da malha urbana. Segundo dados da Câmara Municipal de Serpa, apenas 18,5% dos lotes correspondem a loteamentos em espaços urbanizáveis

(todos em Vila Nova de São Bento) e, 57,5% do total respeitam a lotes implantados na Cidade de Serpa. Existem mesmo aglomerados de dimensão tão reduzida que não sofreram qualquer tipo de operação de loteamento no período de vigência do plano (A-do-Pinto, Mina de Orada, Santa Iria e Vale do Poço). Contudo, tendo em conta a perda de população que o concelho tem sofrido, estes dados não surpreendem.

4.4. Áreas Turísticas

Ao longo do período de vigência do PDM, surgiram infraestruturas que poderão conferir uma nova realidade ao município de Serpa, levando a que este possa e deva apostar num setor com novas potencialidades, o turismo. As áreas com aptidão turística dizem assim respeito às áreas agrícolas, florestais ou naturais, onde se destacam as barragens do Enxoé, Pedrógão e Alqueva, como as grandes infraestruturas impulsionadoras deste “novo” setor. Também a integração da zona sul do município no Parque Natural do Vale do Guadiana valoriza o concelho turisticamente. Existe atualmente um PP para uma área de vocação turística, prevista no Plano de Ordenamento das Albufeiras de Alqueva e Pedrógão – UT 11, que poderá atrair população e algum capital para o concelho.

4.5. Equipamentos Coletivos

O PDM de Serpa previa inúmeros equipamentos coletivos para o seu território com o intuito de proporcionar melhor qualidade de vida às populações. Dos equipamentos previstos, 52% foram executados e 7% encontram-se em projeto (Fundamentação da Revisão do PDMS, 2007, p.44). Também o tipo de equipamento é distribuído de modo idêntico pelos aglomerados, contudo os campos de jogos, centros de dia/lares e creches e equipamentos de cultura são os que mais se destacam, consoante as principais necessidades do concelho.

Em anexo (Capítulo I – Quadros, Quadro 9) pode-se verificar os equipamentos que foram realizados e os que ficaram por concretizar nos vários aglomerados urbanos do concelho.

4.6. Acessibilidades

Com o desenvolvimento económico, as acessibilidades tornaram-se ainda mais importantes, devido à utilização crescente do automóvel privado. Para responder a este desafio a revisão do PDM deve considerar a “atualização do sistema viário e de transportes, com vista a uma maior articulação destes; uma identificação das redes

estruturantes numa perspetiva supramunicipal; uma colmatação das carências e desenvolvimento dos potenciais encontrados; um estudo das áreas de crescimento urbano e industrial, para melhor adequar a resposta viária e de transportes” (Fundamentação da revisão do PDMS, 2007, p.48). No caso da rede ferroviária está previsto o seu aproveitamento para uma ecopista, uma vez que não se justificará, tendo em conta a realidade concelhia, a reactivação da linha férrea. Aproveitando os espaços abandonados no concelho (linhas férreas/estações de comboio), apostou-se no seu aproveitamento para estimular o passeio e o “andar a pé”, contribuindo para melhorar a paisagem, a mobilidade concelhia e a qualidade de vida dos cidadãos.

5. Plano Diretor Municipal vigente e o Novo PDM Serpa

Como já foi mencionado e como se pôde verificar ao analisar os objetivos e os níveis de execução do PDM Serpa (1ª geração), identificamos um conjunto de problemas e situações que têm que ser corrigidos na revisão do PDM. Torna-se necessário adotar uma atitude mais pró-ativa e estratégica na execução do plano, definindo claramente os objetivos (consoante a estratégia de desenvolvimento e as orientações do PNPOT e PROT), sendo necessário elaborar o PDM de modo a alcançar esses mesmos objetivos através de projetos estruturantes (pilares da estratégia), bem como, de uma programação e definição de prioridades, sendo clara a necessidade de monitorizar os planos e criar estruturas de governança, com o intuito de aproximar/integrar os interessados na prática do planeamento e ordenamento do território concelhio.

Quando comparados os dois regulamentos do PDM Serpa (o que se encontra em vigor e o novo, que entrará em vigor possivelmente até ao final de 2012), as diferenças são óbvias, notando-se uma evolução positiva no modo como se vê e trabalha o território, reflexo das novas orientações práticas de ordenamento territorial.

A primeira grande diferença está patente nos objetivos do PDM e na adoção de uma atitude estratégica. No novo plano estamos perante objetivos muito mais específicos e estratégicos²⁷, seguindo a lógica dos planos que lhe são hierarquicamente superiores (PNPOT e PROT). Já não se menciona o “desenvolvimento territorial” como objetivo, mas sim procura-se explicar o que fazer para alcançar tal desenvolvimento,

²⁷Regulamento PDM Serpa, 2011, Artº2 “Consolidar o papel dos principais centros urbanos na organização do território; Promover a colmatação urbana e a racionalidade dos processos de expansão; Criar condições de suporte à dinamização da base económica; e, valorizar os recursos naturais e culturais e a qualidade ambiental do concelho.”

qual a estratégia a adotar para alcançar um desenvolvimento local positivo, sendo que o desenvolvimento será sempre um conceito subentendido. De um modo geral, procura-se combater o despovoamento apostando numa rede urbana policêntrica e na colmatação de vazios no interior dos perímetros urbanos em detrimento da expansão urbana irracional (procurando dar resposta aos problemas que o PNPOP colocou, seguindo a estratégia patente no RJGT). Também o ambiente e a sua proteção/valorização ganham importância neste PDM de “2ª geração”, uma vez que nos encontramos num momento em que a sustentabilidade ambiental adquiriu relevância, e procura-se combater agora os problemas que os PDM de 1ª geração criaram ao estarem “desligados” deste conceito.

Neste plano revisto, surgem conceitos e “capítulos” inovadores, que procuram acompanhar a legislação atual. O artigo 4º é um exemplo, ao abordar a questão dos Instrumentos de Gestão Territorial (Nacional, Regional, Sectorial, Especial), que têm de ser observados e respeitados pelo PDM. A própria composição do plano é ligeiramente alterada sendo agora composto por um Relatório de Fundamentação, um Programa de Execução, um Relatório Ambiental (criado pelo DL 46/2009) e as participações recebidas em sede de discussão pública. O Capítulo II presente no Plano revisto é novo e diz respeito às Servidões Administrativas e às Restrições de utilidade pública, ou seja, a áreas condicionadas em termos de recursos hídricos, geológicos, áreas de reserva, proteção dos solos e das espécies vegetais e animais (onde se destacam a REN e a RAN), património edificado, infraestruturas básicas e de transportes e comunicação, e equipamentos (Relatório PDMS, Volume II, 2011, p.29-30).

A grande novidade encontra-se no Capítulo III sobre o Uso do Solo, onde se define o modelo de ordenamento territorial, identificando as linhas orientadoras de crescimento económico, de coesão social e territorial, bem como a valorização e proteção ambiental, assente na classificação e qualificação do solo. No PDM de 1ª geração, apenas são definidas as classes e categoriais de espaços e posteriormente são especificados os usos e a edificabilidade possível em cada um dos espaços. Agora, o novo PDM define dois novos e importantes conceitos criados pelo RJGT, a “classificação” e a “qualificação” do solo rural e do solo urbano, bem como a reclassificação do solo (tanto em rural como em urbano). A classificação está relacionada com o destino básico dos terrenos (se é urbano ou rural) (art. 72º, RJGT, DL 380/99, de 22 de setembro) e a qualificação “atenta a sua classificação básica, regula o aproveitamento do mesmo em função da utilização dominante que nele pode

ser instalada ou desenvolvida, fixando os respetivos usos e, quando admissível a edificabilidade” (art. 73º, *idem*). São ainda definidas neste contexto as tipologias dos usos do solo, a estrutura ecológica municipal, a hierarquia urbana e a estruturação viária, e as condições gerais do uso do solo²⁸. Deste modo, são criados o Capítulo IV e V que caracterizam o solo rural e urbano, respetivamente. No primeiro capítulo (solo rural) é definido o estatuto geral de ocupação do solo, o regime geral de edificabilidade, os usos especiais e são definidos os espaços²⁹ (identificando-os, caracterizando-os, definindo usos dominantes, complementares e compatíveis). No capítulo do Solo Urbano, são definidos os requisitos de infraestruturação, bem como os critérios gerais de conformação do edificado³⁰ e como funciona a edificação em situação urbanística consolidada. Seguindo-se uma lógica de preenchimento dos vazios na malha urbana, apostando numa contenção, reabilitação e coesão social ao invés de um urbanismo de expansão urbana e segregação. São também definidos os regimes de edificabilidade e são definidos os diferentes espaços urbanos³¹ (caracterizando-os e definindo o estatuto de ocupação), todos os espaços são “novidade” pois nenhum existia deste modo no “anterior PDM”.

De um modo geral, sentiu-se necessidade da criação deste novo modelo territorial para corrigir os desajustamentos, erros e imprecisões ligados à organização funcional e espacial com impacto no desenvolvimento socioeconómico (Relatório PDMS, 2011, p.79). Assim, como se referiu, o solo urbano foi repartido num novo conjunto de espaços, bem como o solo rural; foram definidas as condições de uso do solo, em termos urbanísticos e paisagísticos, proibindo as operações urbanísticas que fujam às características arquitetónicas, urbanísticas e paisagísticas dominantes da área, bem como, todas as operações que prejudiquem os valores ambientais, sendo

²⁸ Regulamento PDM, 2011, Capítulo III, Secção III: Condições Gerais do Uso do Solo “Pré-existências e a sua transformação; Inserção urbanística e paisagística; exigência de infraestruturação; demolição de edifícios; valores patrimoniais; zonamento acústico; e, áreas subordinadas a planos especiais de Ordenamento do Território”.

²⁹ Regulamento PDM, 2011, Capítulo IV, Secção II, III, IV, V, VI e VII: “Espaços Agrícolas (dividido em espaços de regadio e outros espaços); Espaços Agro-Silvo-Pastoris (pecuária, silvo-pastoril e florestal; define a edificabilidade em termos de turismo, habitação e instalações de apoio às explorações); Espaços Naturais; Espaços Afectos à Exploração de Recursos Geológicos (novo conceito de espaço para o concelho); e, Espaços de Ocupação Turística (novo conceito de espaço para o concelho; define o estatuto de ocupação e utilização)”.

³⁰ Regulamento PDM, 2011, Capítulo V, Secção I, artº39: coerência da malha urbana; respeitar o alinhamento dominante; respeitar os critérios e parâmetros urbanísticos.

³¹ Regulamento PDM, 2011, Capítulo V, Secção II, III, IV, V, VI, VII “Espaços Centrais e Residenciais; Espaços Centrais; Espaços Residenciais; Espaços Urbanos de Baixa Densidade; Espaços de Actividades Económicas (enquadramento urbanístico; instalação avulsa de unidades empresariais; condições de instalação e laboração); e, Espaços Verdes de Utilização Colectiva”.

obrigatória a infraestruturação básica de todos os edificados construídos; e também em termos de valores patrimoniais (protecção dos mesmos) e de zonamento acústico, apostando na redução acústica em alguns aglomerados (Pias, A-do-Pinto, Vila Nova de S. Bento, Vila Verde de Ficalho, Santa Iria, Vales Mortes, Vale do Poço e Serpa) [Relatório PDMS, 2011, p.91].

Outros conceitos que surgem são o de programação e execução do plano (Capítulo VI, Regulamento PDMS, 2011). A execução do plano é dirigida pelo município e efetuada através da aprovação periódica de programas gerais de concretização do desenvolvimento urbanístico do concelho, estabelecendo-se prioridades de concretização de objetivos gerais do plano e dos objetivos estabelecidos para as UOPG (Relatório PDMS, 2011, p.174).

A execução é ainda distinta em solo urbanizado e urbanizável. No primeiro caso só são executáveis opções urbanísticas apropriadas à natureza e dimensão da intervenção, nunca sendo possível adotar opções que fujam à realidade do tecido urbano envolvente. A execução deverá ser efetuada através de unidades de execução sempre que exija a reestruturação fundiária, a abertura de novos arruamentos/áreas verdes/equipamentos coletivos e, implica a aplicação de mecanismos de perequação (art. 54º, Capítulo IV, Regulamento PDMS, 2011), deixando assim um pouco de lado a atitude passiva do município, adotando uma atitude mais ativa conseguindo deste modo, responder aos interesses dos cidadãos, sem se afastar da estratégia do próprio plano. No caso do solo urbanizável, a execução será somente efetuada através de unidades de execução, sendo exceção casos que não sejam de raiz e que não impliquem um aumento da área de construção líquida (área do lote), ou seja, obras de conservação e reconstrução. Também são exceção áreas contínuas ao solo urbanizado (art. 55º, Capítulo IV, Regulamento PDMS, 2011). São ainda definidos os mecanismos perequativos da edificabilidade e os das áreas de cedência, e são determinadas as repartições dos custos de urbanização e as cedências e compensações, seguindo a legislação referente à gestão urbanística, de modo a respeitar a justa repartição de direitos e deveres para todas as entidades.

Em termos programáticos, o PDM cria as Unidades Operativas de Planeamento e Gestão, unidades que deverão ser alvo de intervenção mas que exigem níveis de planeamento mais detalhado (PU e PP), e procuram garantir uma articulada e racional ocupação do território (art. 64º, Secção II, Regulamento PDMS, 2011). Na atualidade já

existem, para alguns aglomerados do concelho, PMOT em execução (como já foi mencionado neste trabalho), que contudo são compatíveis com o novo PDM e promovem a sua estratégia de desenvolvimento. As UOPG são assim definidas para as áreas de intervenção desses planos e poderão sofrer ajustamentos (em termos de área) consoante o desenvolvimento integrado dos próprios planos. As UOPG existentes são, UOPG1 – PP de Salvaguarda e de Reabilitação do Núcleo Histórico de Serpa; UOPG2 – PU de Serpa; UOPG3 – PU de A-do-Pinto; UOPG4 – PP da Mina de Orada que contempla também a Área de Vocação Turística de Orada (UT11) definida no POAAP; UOPG5 – PU de Pias; e, UOPG6 – PU de Vila Nova de S. Bento [Relatório PDMS, 2011, p.144].

Numa última instância são definidas as “normas de projeto e parâmetros de dimensionamento” (Seção III, Regulamento PDMS, 2011), para as “obras de edificação”, as “operações de planeamento” e as “unidades de execução”.

De um modo geral estamos claramente perante um novo PDM, mais completo, estratégico, refletindo maior qualificação e experiência por parte dos técnicos que o elaboraram, procurando corrigir os erros passados e imprimindo uma nova dinâmica a este concelho do Baixo Alentejo, sempre respeitando os planos que lhe são hierarquicamente superiores, bem como toda a legislação com impacto no território e no ordenamento do mesmo. Aposta-se no desenvolvimento local com base numa estratégia definida, incorporando as orientações do PNPOT e PROT, que passa por uma maior visibilidade do concelho a nível regional e nacional, uma fixação da sua população mais jovem e um desenvolvimento económico e social, onde a Barragem do Alqueva poderá ter um contributo relevante, ao proporcionar a alteração do tipo de agricultura praticada (para o sistema de regadio), ao gerar emprego (principalmente na vertente turística) e atrair investimento externo ao concelho.

Ao comparar o PDM vigente com o novo, nota-se claramente a presença da legislação atual e de uma prática mais racional ao nível do Ordenamento do Território, respeitando a legislação referente aos Planos Municipais definidos no RJGT: a adoção de um modelo de ocupação territorial, onde são definidos os regimes de usos do solo, consoante a lógica de desenvolvimento local e as necessidades.

Este novo PDM possui uma atitude muito mais ativa ao programar a execução do plano, execução esta efetuada através das unidades de execução, promovendo o desenvolvimento harmonioso e racional e apostando na coordenação e contratualização

(princípios gerais da Lei de Bases), bem como na justa repartição de benefícios e encargos, onde também se destaca a adoção pelo município de mecanismos perequativos.

CONCLUSÃO

O Ordenamento e o Planeamento do Território são competências do Estado Português, que este tem de exercer e criar condições para que possam ser exercidas a várias escalas geográficas, que têm evoluído ao longo dos últimos anos, como se pôde constatar através da análise efetuada neste documento.

A 25 de outubro de 1977 (Lei 79/77, de 1977), foram ampliadas as competências do poder local, ficando a cargo das autarquias a responsabilidade de elaborar os respetivos Planos Diretores Municipais (art. 48º, alínea i).

O primeiro grande passo no planeamento foi efetuado através do DL 208/82, de 26 de maio. Este diploma definiu “- (...) as linhas mestras do regime que permitirá a plena utilização do plano diretor municipal como instrumento do ordenamento do território” (Preâmbulo, DL 208/82). Estes PDM foram caracterizados pela sua grande exigência de trabalho (complexo e moroso), dificultada então pela falta de informação, de cartografia e de experiência dos gabinetes técnicos, o que tornou os processos da sua elaboração demasiado exigentes, levando a que poucos municípios os elaborassem no tempo previsto. Foi apenas com o DL 69/90, de 2 de março, que se conseguiu uma cobertura quase total do território nacional com PDM, apesar de se manterem muitos dos problemas existentes nos PDM ao abrigo do DL 208/82, tais como a ausência de uma abordagem estratégica e a falta de preocupação com as questões ambientais. Estes PDM (de ‘82 e de ‘90) são designados PDM de 1ª geração.

Com a LBOTU (Lei 48/98, de 11 de agosto), deu-se um grande passo no Ordenamento do Território e Urbanismo. Esta Lei criou um quadro de referência para a prática do ordenamento do território e urbanismo e adotou uma nova visão e novos conceitos, seguindo uma lógica de desenvolvimento estratégico, defendendo a coesão social e territorial, a qualidade de vida dos cidadãos, a equidade e imparcialidade, a salvaguarda e protecção do património natural e cultural. A esta Lei adiciona-se o RJIGT (DL 380/99, de 22 de setembro), que define o regime aplicável aos instrumentos de gestão territorial e onde se revêm e aplicam os objetivos dos PMOT, hierarquizando os Instrumentos de Planeamento Territorial (que trabalham a escalas diferentes no território) e criando o designado “efeito cascata”. Este regime jurídico veio ainda delimitar as responsabilidades que cabem aos Estado, às autarquias e aos privados, no sentido da simplificação e clarificação de ações/responsabilidades. Todavia, um dos

grandes contributos deste diploma foi a criação de um modelo de ordenamento territorial consagrado através da distinção clara entre solo rural e urbano, definindo as condições de uso do solo e a criação de mecanismos de programação e execução do plano (perequação, participação pública e avaliação e monitorização). Seguindo os objetivos dos IGT, o PDM de Serpa revisto procura assegurar o desenvolvimento económico e social, a igualdade de acesso a equipamentos e serviços públicos, articulando estes fatores com o ordenamento do território e com a própria estratégia adotada para a região do Alentejo.

A entrada em revisão dos PDM de 1ª geração deu origem ao surgimento dos PDM de 2ª geração, planos estes elaborados ao abrigo de um novo quadro legislativo com influência no território em que atuam e elaborado com mais experiência por parte dos técnicos. No caso do município de Serpa, a revisão do seu PDM justificou-se pela necessidade de adaptar o plano à realidade atual do concelho, bem como, à legislação vigente.

A Gestão Urbanística é indissociável do planeamento do território e, como tal, também foi sofrendo alterações ao longo do tempo, de modo a responder aos interesses e necessidades existentes. A forte procura de habitação e a pouca oferta da mesma, levou a que, nos anos 60 do século XX, se registasse uma forte especulação dos preços dos terrenos e um aproveitamento indiscriminado dos mesmos para construção urbana, dando origem a aglomerados ilegais, sem condições e a uma deterioração da malha urbana. Sendo obrigação do Estado a garantia de habitação para todos, e sendo também tarefa do planeamento territorial assegurar a disponibilidade de solos urbanos e urbanizáveis a preços razoáveis, foi necessário criar leis de modo a que a administração pudesse salvaguardar os interesses públicos e ganhasse poder de maneira a responder às necessidades. Neste sentido foram promulgados diversos diplomas que dotaram a administração pública de meios de intervenção e a legislação foi-se simplificando adaptando à realidade e simplificando (princípio da simplificação administrativa), principalmente com o DL 555/99, que criou o Regime Jurídico da Edificação e Urbanização; mais recentemente a administração reforçou a sua responsabilidade como fiscalizadora, aumentando também a responsabilidade dos requerentes de operações urbanísticas.

Em termos de gestão urbanística, exige-se aos municípios a adoção de uma posição de executadores de planos, mais ativa e não de meros apreciadores e

licenciadores de projetos privados (este último modelo foi utilizado durante muitos anos e fomentado pelos PDM de 1ª geração). O novo modelo baseado na execução de planos vai ao encontro da lógica de desenvolvimento estratégico dos PNPOT e PROT e do RJIGT e é respeitado no PDM de 2ª geração Serpa.

Todos estes acontecimentos tiveram impacto direto no modo de “fazer planeamento” à escala local. Na Câmara Municipal de Serpa destaca-se a entrada em processo de revisão do seu PDM e a sua adaptação à nova realidade legislativa. Atualmente Serpa possui ainda em vigor o PDM de 1995, elaborado ao abrigo do DL 69/90, sendo que o novo PDM deverá entrar em vigor ainda em 2012.

Ao compararmos ambos os PDM, podemos concluir que o novo documento é mais específico (nos seus objetivos) e mais estratégico (seguindo as orientações do PNPOT e do PROT), procurando a coesão social e territorial, o crescimento económico (competitividade), apostando no ambiente e nos recursos naturais, no preenchimento dos vazios dentro dos perímetros urbanos e na sua contenção³². Seguindo o RJIGT, são classificados e qualificados os solos do concelho, permitindo que no solo urbanizado só seja possível que se execute qualquer tipo de operação através de unidades de execução, salvo algumas exceções (apontando para o novo modelo de gestão urbanística).

Serpa é um território com alguns problemas que se manterão a longo prazo, como a tendência para o envelhecimento e perda de população e de funções, necessitando sem dúvida de uma estratégia coerente e plausível, onde o respeito pelo património e cultura, cidadãos e qualidade de vida, natureza e harmonia urbanística são fatores essenciais. De um modo geral, este novo PDM contribuirá para alcançar estes objetivos importantes tanto para o município, como para a região em que está inserido.

³² É apenas de salientar que o aumento da área urbana registada no concelho de Serpa é justificado sobretudo por acertos cartográficos e cadastrais e apenas em alguns casos por efetiva expansão urbana. Contudo, o aumento é praticamente insignificante (na ordem dos 3%, segundo dados da CMS), sendo que 26% destina-se a área de expansão do tecido urbano em detrimento de novas áreas de expansão e 30% de todo o solo urbano é destinado a novas áreas de expansão (CMS, 2012).

BIBLIOGRAFIA

- BACHAREL, Fátima, (2007/2008) “Planos Regionais de Ordenamento do Território e Planos Diretores Municipais: O território como denominador comum”, *Inforgeo*, 24, p. 67-75.
- CALDEIRA, Josué (2008) “As Grandes Opções da LBPOTU e a Agenda necessária à constituição e consolidação do Sistema de Gestão Territorial”, in *Ad Urbem – 10 anos da LBPOTU*, p.1 a 20.
- Câmara Municipal de Serpa e Escola Superior de Educação de Beja (2006), *Carta Educativa do Concelho de Serpa*, Serpa.
- Câmara Municipal de Serpa (2007), *Fundamentação da Revisão do PDM Serpa*.
- Câmara Municipal de Serpa/ Quaternaire Portugal, (2011), *Regulamento PDM Serpa Revisão*, Volume I.
- Câmara Municipal de Serpa/ Quaternaire Portugal, (2011), *Relatório de Fundamentação do PDM Serpa Revisão*, Volume II.
- CATITA, C. Ana, (2009) “A Situação Actual do Sistema de Planeamento e Gestão Territorial: Uma Nova Era, Novas Responsabilidades”, *Inforgeo*, 24, p. 9-15.
- CHAMUSCA, P., FERNADES, R. J., (2009) “Governância, Planeamento e Estratégias de Desenvolvimento Territorial: Reflexões a propósito da teoria e da prática”, *Inforgeo*, 24, p.27-43.
- COSTA, F. (1999), “A Geografia no contributo à gestão urbana e ao planeamento físico da cidade – o caso de Amarante”, *Inforgeo*, 12/13, p. 275-280.
- CRUZ, C., (2009) “A importância do Cadastro no processo de desenvolvimento urbano português”, *Inforgeo*, 24, p. 135-145.
- GONÇALVES, J. (2009) “Colmatar a deriva urbanística do planeamento municipal: remediação ou oportunidade?” – *InforGeo*, 24, p. 147-157.
- MIRANDA; J., (2002) *A Dinâmica Jurídica do Planeamento Territorial: A alteração, a revisão e a suspensão dos planos*, Coimbra Editora.
- OLIVEIRA, F., PASSINHAS, S., (2002) “Loteamentos e Propriedade Horizontal: guerra e paz!”, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, nº9, p. 45-77.

OLIVEIRA, F., (2011) *Novas Tendências do Direito do Urbanismo – De um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação e de coesão social*, Coimbra. Almedina.

PARDAL, S., CORREIA, P., COSTA LOBO, M., (1993) *Normas Urbanísticas - Elementos de Direito Urbanístico, Loteamentos Urbanos, Ordenamento Agro-Florestal*” Volume III, Lisboa. DGOTDU/Universidade Técnica de Lisboa.

PEREIRA, Margarida (2003) "Os próximos desafios do planeamento municipal", *GeoINova - Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional*, N.º 7, Lisboa, p.179-199.

PEREIRA, Margarida (2004) "As Metamorfoses da Cidade Dispersa", *GEOINOVA – Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional*, N.º 10, Lisboa, p. 129-142

PEREIRA, M., (2011) *Documentação de apoio à disciplina de Ordenamento do Território*, Mestrado em Gestão do Território. Lisboa: FCSH.

PORTAS, N., DOMINGUES, A., CABRAL, J., (2003) *Políticas Urbanas- Tendências, estratégias e oportunidades*, CEFA/FCG, p. 71-87 e 195-210

SALGUEIRO, B. Teresa, (1999) “Cidade Pós-moderna. Espaço Fragmentado”, *Inforgeo*, 12/13, p. 225-236.

SILVA, C., HOGGART, K., (1999) “Parcerias Público-Privado nas Políticas de Habitação em Portugal e no Reino Unido”, *Inforgeo*, 12/13, p. 363-371

SIMÕES, J. (2007) “Ordenamento Municipal e Desenvolvimento Local: Uma Reflexão”, *Inforgeo*, 20/21, p.39-48.

TOMÉ, R., REIS, P., (2001/02) “Os geógrafos no ordenamento e gestão do território: domínios de intervenção”, *Inforgeo*, 16/17, p.177-189.

LEGISLAÇÃO

- Aviso nº2064/2009 (2009): Plano Director Municipal de Serpa;
- Aviso nº24565/2010 (2010): Plano Director Municipal de Serpa;
- DL 46 673, de 29 de novembro (1965): Regime Jurídico de Edificação e Urbanismo;

- DL 576/70, de 24 de novembro (1970): Lei dos Solos;
- DL 289/73, de 6 de junho (1973): Regime Jurídico de Edificação e Urbanismo;
- DL 794/76, 5 de novembro (1976): Lei dos Solos;
- DL 313/80, de 19 de agosto (1980): Lei dos Solos;
- DL 208/82, de 26 de maio (1982): Define as linhas mestras permite a plena utilização do PDM como instrumento do ordenamento do território;
- DL 451/82, de 16 de novembro (1982): RAN;
- DL 321/83, de 5 de julho (1983): REN;
- DL 77/84, de 8 de março (1984): Delimitação e coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos;
- DL 98/84, de 29 de março (1984): Sistema de cedências e compensações;
- DL 100/84, de 29 de março (1984): Lei das Atribuições e Competências das Autarquias;
- DL 400/84, de 31 de dezembro (1984): Regime Jurídico de Edificação e Urbanismo;
- DL 196/89, de 14 de junho (1989): RAN;
- DL 69/90, de 2 de março (1990): Regula a elaboração, aprovação e ratificação dos PMOT;
- DL 93/90, de 19 de março (1990): REN
- DL 448/91, de 29 de novembro (1991): Regime Jurídico de Edificação e Urbanismo;
- DL 334/95, de 28 de dezembro (1995): Regime Jurídico de Edificação e Urbanismo;
- DL 380/99, de 22 de setembro (1999): Regime Jurídico dos Instrumento de Gestão Territorial;
- DL 555/99, de 16 de dezembro (1999): Regime Jurídico de Edificação e Urbanismo;
- DL 177/2001, de 4 de junho (2001): Regime Jurídico de Edificação e Urbanismo;
- DL 16/2001, de 5 de dezembro (2001): Plano de Bacia Hidrográfica do Guadiana;
- DL 310/2003, de 10 de dezembro (2003): Regime Jurídico dos Instrumento de Gestão Territorial;
- DL 180/2006, de 6 de setembro (2006): REN;
- DL 316/2007, de 19 de setembro (2007): Regime Jurídico dos Instrumento de Gestão Territorial
- DL 166/2008, de 22 de agosto (2008): REN;

- DL 46/2009, de 20 de fevereiro (2009): Regime Jurídico dos Instrumento de Gestão Territorial;
- DL 73/2009, de 31 de março (2009): RAN;
- DL 181/2009, de 7 de agosto (2009): Regime Jurídico dos Instrumento de Gestão Territorial;
- DL 307/2009, de 23 de outubro (2009): Reabilitação Urbana;
- DL 26/2010, de 30 de março (2010): Regime Jurídico de Edificação e Urbanismo;
- DL 2/2011, de 6 de janeiro (2011): Regime Jurídico dos Instrumento de Gestão Territorial;
- Decreto Regulamentar 18/2006, de 20 de outubro (2006): Plano Regional de Ordenamento Florestal do Baixo Alentejo;
- Edital (extrato) nº589/2010, de 9 de junho (2010): Regulamento de Taxas e outras receitas Municipais (Serpa);
- Lei 79/77, de 25 de outubro (1977): Lei das Atribuições e Competências das Autarquias;
- Lei 48/98, de 11 de agosto (1998): Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território;
- Lei 159/99, de 14 de setembro (1999): Lei das Atribuições e Competências das Autarquias;
- Lei 54/2007, de 31 de agosto (2007): Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território;
- Lei 60/2007, de 4 de setembro (2007): Regime Jurídico de Edificação e Urbanismo;
- Portaria 1136/2001, de 25 de setembro (2001): Regime Jurídico de Edificação e Urbanismo;
- Plano Geral de Urbanização de Serpa, de 11 de Fevereiro (1992);
- Plano Pormenor de Cruz Nova, de 7 de dezembro de 1992;
- Plano de Pormenor de Vila Verde de Ficalho, de 16 de fevereiro de 2001;
- Plano de Pormenor da Zona de Atividade Económica de Vila Nova de S. Bento, de 7 de novembro de 2005;
- Plano de Pormenor da Zona Industrial de Serpa, de 16 de fevereiro de 1996;
- Plano de Pormenor da Zona Poente de Serpa, de 19 de maio de 2000;
- Portaria 1136/2001, de 25 de setembro (2001): Regime Jurídico de Edificação e Urbanismo;

- Portaria 216-B/2008, de 3 de março (2008): Parâmetros de dimensionamento;
- Resolução do Conselho de Ministros nº178/95, de 26 de dezembro (1995): Plano Director Municipal de Serpa;
- Resolução do Conselho de Ministros nº161/2004, de 10 de novembro (2004): Plano de Ordenamento do Parque Natural do Vale do Guadiana;
- Resolução do Conselho de Ministros nº28/2006, de 23 de março (2006): PROT Alentejo;
- Resolução do Conselho de Ministros nº94/2006, de 4 de agosto (2006): Plano de Ordenamento das Albufeiras do Alqueva e Pedrógão;
- Resolução do Conselho de Ministros nº167/2006, de 15 de dezembro (2006): Plano de Ordenamento da Albufeira do Enxóe;
- Resolução do Conselho de Ministros nº115-A/2008, de 21 de julho (2008): Plano Sectorial da Rede Natura 2000;
- Resolução do Conselho de Ministros nº53/2010, de 2 de agosto (2010): PROT Alentejo.

OUTRAS FONTES DE INFORMAÇÃO

- Câmara Municipal de Serpa – Serviços de Administração Urbanística e Informação Geográfica/Divisão de Urbanismo e Ordenamento do Território (Gabinete da Câmara Municipal de Serpa, fonte de informação).
- Instituto Nacional de Estatística, 2012.
- SIMPLEX – Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa - www.simplex.pt.
- CCRD Alentejo, 2012.

LISTA DE FIGURAS

NO TEXTO:

Figura 1. Tipos de Planos e Natureza das Relações entre tipos de Planos, Pré-LBPOTU

Figura 2. Tipos de Planos e Natureza das Relações entre tipos de Planos, Pós-LBPOTU

Figura 3. Localização do Concelho de Serpa

Figura 4. Concelho de Serpa (Freguesias)

Figura 5. Evolução da População Residente no concelho de Serpa segundo anos censitários (1846-2011)

Figura 6. Densidade Populacional (hab/km²), concelho de Serpa, por freguesias, 2011

Figura 7. Taxas (bruta) de Natalidade e Mortalidade no concelho de Serpa, 1992-2010 (‰)

Figura 8. População Empregada por Sector de Atividade Económica, concelho de Serpa, 2010

Figura 9. População Ativa no concelho de Serpa 1991-2001

Figura 10. Taxa de Desemprego, concelho de Serpa, 1991-2001

Figura 11. Rede Rodoviária e Ferroviária do concelho de Serpa, 2006

Figura 12. Localização dos Equipamentos e Serviços, por freguesias, no concelho de Serpa, 2011

EM ANEXO:

Capítulo II (Gráficos)

Gráfico 1. População residente no concelho de Serpa, por grupos etários, 2001 (%)

Gráfico 2. Taxas (bruta) de natalidade e mortalidade, concelho de Serpa, 1992-2010 (‰)

Gráfico 3. Nível de escolaridade, concelho de Serpa, 2001 (%)

Gráfico 4. População por atividade económica, concelho de Serpa, 2010 (%)

Gráfico 5. População ativa, por sexo e por freguesias, concelho de Serpa, 2001

LISTA DE QUADROS

NO TEXTO:

Quadro 1. Instrumentos de Gestão Territorial

Quadro 2. Taxa de Analfabetismo – Concelho de Serpa, por freguesias, 2001 (%)

Quadro 3. Famílias Clássicas (nº), concelho de Serpa, por freguesias, 2011

Quadro 4. Alojamentos Familiares no Concelho de Serpa (1981-2011)

Quadro 5. População empregada (nº/%) por atividade no setor terciário, concelho de Serpa, 2001

EM ANEXO:

Capítulo I (Quadros)

Quadro 1. Rede Viária do Concelho de Serpa, à data de elaboração do PDM 1995

Quadro 2. População residente (N.º), segundo o sexo e o nível de escolaridade mais elevado completo, por freguesias, 2011

Quadro 3. Equipamentos Coletivos, por tipo e por freguesia, concelho de Serpa, 2011

Quadro 4. Equipamentos Coletivos, por freguesias, à data da elaboração do PDMS 1995

Quadro 5. Infraestruturas Básicas – Esgotos (Redes de Drenagem), à data de elaboração do PDM 1995

Quadro 6. Infraestruturas Básicas – Esgotos (Drenagem e Destino Final), à data da elaboração do PDM 1995

Quadro 7. Caraterização/síntese das Unidades de Planeamento no Concelho de Serpa, à data de elaboração do PDM 1995

Quadro 8. Objetivos da Revisão do PDM Serpa, 2012

Quadro 9. Equipamentos nos Aglomerados Urbanos do concelho de Serpa (Executados ou Não/ Em projeto), 2011

LISTA DE OUTROS PROJETOS EM QUE PARTICIPOU NO ÂMBITO DO ESTÁGIO

EM ANEXO:

Capítulo III – Projetos elaborados na CM Serpa

Projeto I - “*Plano de Ordenamento das Albufeiras do Alqueva e Pedrógão - POAAP*”

Projeto II - “*Análise da Revisão do PDM de Serpa Fase II*”

Projeto III - “*Análise do Plano de Urbanização de Vila Nova de São Bento*”

Projeto IV - “*Operações de Loteamento na Câmara Municipal de Serpa*”

ANEXOS

CAPÍTULO I - QUADROS

1. Rede Viária do Concelho de Serpa, à data da elaboração do PDM 1995

Rede Primária
<ul style="list-style-type: none">• Ligações de âmbito nacional e regional e ainda efetua a conexão entre os principais polos do concelho;• EN 260 (IP8) – Troço limite do concelho de Beja /Ficalho Fronteira; Atravessa o concelho na direção Este-Oeste, ligando Serpa a Beja e à Fronteira de Ficalho; inclui uma variante a Serpa e atravessa as sedes de freguesia de Vila Nova S. Bento e Vila Verde de Ficalho;• EN 255 – Troço Serpa/limite do concelho de Moura; Liga em Serpa o IP8 a Moura passando por Pias; Integra a Rede Nacional Complementar; Foi recentemente objeto de manutenção.
Rede Secundária
<ul style="list-style-type: none">• Importância essencialmente concelhia e de ligação aos concelhos adjacentes;• Incluem-se três vias desclassificadas pelo DL 380/85 – EN 258, 385 e 265, desempenhando as duas primeiras funções inter-concelhias e a terceira inter e intra-concelhias;• EN 258 – Troço limite do concelho da Vidigueira/Limite do concelho de Moura;• EN 385 – Troço Vila Verde de Ficalho/Limite do concelho de Moura: a sua plataforma deverá ser alargada pelo menos 6 metros;• EN 265 – Troço Serpa/Limite do concelho de Mértola: traçado deverá ser objeto de intervenção, devendo ainda a plataforma ser alargada pelo menos 6 metros.
Rede de Acesso Local
<ul style="list-style-type: none">• Desenvolve-se fundamentalmente no interior de malhas definidas pelas vias de hierarquia superior, assegurando o acesso aos destinos finais;• EN 265 + EN 386 – Serpa/Brinches/Limites do concelho de Moura: plataforma deverá ser alargada 6 metros em toda a sua extensão;• EM 517 – Serpa/Vale de Vargo/Limite do concelho de Moura: uma vez completada a sua construção, este eixo ligará Serpa à EN 255-1 (concelho de Moura); a via deverá ser objeto de homogeneização;• EN 392 + CM 1097 + CM 1096 – Brinches/Pias/Vila Nova de S.Bento/Cruz Cigana/EN 265: itinerário circular que desempenha funções de distribuição intra-concelhias; a via deverá ser objeto de homogeneização;• EM 514 + EN 392 – Serpa/Pulo do Lobo/EN265 (limite do concelho de Mértola): itinerário de interesse paisagístico e deverá ser objeto de intervenção;• Quanto à restante rede concelhia: generalização do alargamento das plataformas para pelo menos 4 metros; melhoramento da sinalização e manutenção dos pavimentos.

Fonte: Relatório PDMS 1995

2. População residente (N.º), segundo o sexo e o nível de escolaridade mais elevado completo, por freguesias, 2011

	Homem				Mulher			
	Nenhum	Ensino Básico (1,2,3)	Ensino Secundário	Pós-Secundário/Superior	Nenhum	Ensino Básico (1,2,3)	Ensino Secundário	Pós-Secundário/Superior
Serpa (Concelho)	1743	4744	729	424	2364	3993	876	750
V. N. S. B.	342	973	130	54	496	796	166	115
Brinches	117	338	34	12	194	284	40	20
Pias	357	887	107	49	492	726	157	77
Salvador	435	1197	288	200	525	1052	302	366
Santa Maria	213	544	85	63	287	458	127	91
V. Vargo	117	321	35	4	171	269	32	19
V. V. Ficalho	162	484	50	42	199	408	52	62
Total	3486	9488	1458	848	4728	7986	1752	1500

Fonte: INE, 2012

3. Equipamentos Coletivos, por tipo e por freguesia, concelho de Serpa, 2011

Educação e Ensino							
Equipamentos	Pias	Brinches	Vale de Vargo	Vila Verde de Ficalho	Vila Nova S. Bento	Salvador	Santa Maria
Creches	1	-	-	-	-	-	1
Jardim de Infância	-	1	1	1	2	1	-
Escola Primária	1	1	1	1	1	2	1
Escola Básica	1	-	-	-	2	-	-
Escola Secundária	-	-	-	-	-	1	-
Escola Profissional	-	-	-	-	-	-	2
Saúde							
Hospital	-	-	-	-	-	-	1
Centro de Saúde, centro médico ou extensões	1	1	1	1	2	1	-
Sociais							
Lar 3ª idade/Centros de dia	2	1	1	1	3	1	-
Correios	1	1	1	1	1	1	1
Segurança Social	-	-	-	-	-	-	1
GNR	1	1	1	1	1	1	1
Bombeiros	-	-	-	-	-	-	1
Tribunal	-	-	-	-	-	1	-
Mercado	1	1	1	1	1	1	-
Desporto							
Complexo Desportivo	1	-	1	-	1	1	-
Campo de Jogos	1	1	-	1	1	-	-
Pavilhão	1	-	-	-	-	-	1
Piscinas	1	-	-	-	-	1	1
Campos de Futebol	-	-	-	-	1	-	-
Cultura e Lazer							
Centro Cultural	1	-	1	-	-	-	-
Cineteatro	1	-	-	-	1	-	1
Anfiteatro	-	-	-	-	1	1	-
Monumentos	-	-	-	-	-	-	3
Museu	-	-	-	1	1	2	1
Biblioteca	-	-	-	-	-	2	-
Jardim Público	1	-	-	1	1	2	-
Parque de Campismo	-	-	-	-	-	-	1
Posto de Turismo	-	-	-	-	-	-	1
Praça Touros	-	-	-	-	1	-	-
Igreja/Capela/Convento	3	1	1	2	3	6	9

Fonte: CMS, 2012

4. Equipamentos Coletivos, por freguesias, à data da elaboração do PDMS 1995

Vila de Serpa (Salvador e Santa Maria)
<ul style="list-style-type: none"> • Construção de duas creches; • Escolas Primárias – Necessárias mais 3 salas; • Novo centro de saúde é suficiente; • Lar de terceira idade apresenta uma cobertura inferior às necessidades da população – Propõe-se a criação de um lar e dois centros de dia; • Propõe-se a construção de dois campos de pequenos jogos; • Implementação de uma Estrutura Verde Secundária.
Brinches
<ul style="list-style-type: none"> • Construção de uma creche com duas salas e capacidade para 20 utentes; • Ampliação do Centro de Dia; • Beneficiação da Extensão do Centro de Saúde; • Construção de um Campo de pequenos jogos; • Implementação de Espaços Verdes Secundários.
Pias
<ul style="list-style-type: none"> • Construção de uma creche com 4 salas e capacidade para utentes em quarentena; • Jardim de Infância: necessidade de construir mais uma sala; • Deverão ser melhoradas as instalações da EB 1 de Pias; • Criação de um Centro de Dia e fomentar o apoio domiciliário; • Ampliação do cemitério; • Construção de uma piscina coberta; • Beneficiação do Campo de Grandes Jogos.
Vale de Vargo
<ul style="list-style-type: none"> • Não se justifica a criação de uma creche: uma sala poderá funcionar como creche no Jardim de Infância; • Melhoramento das instalações da EB 1; • Implementação da Estrutura Verde Secundária.
Vila Nova de São Bento
<ul style="list-style-type: none"> • Construção de uma creche ou ampliação do atual Jardim de Infância; • Criação de dois Centros de Dia e dever-se-á fomentar o apoio domiciliário; • Ampliação da extensão do Centro de Saúde; • Ampliação do Mercado; • Construção de uma Piscina Coberta; • Construção de um Campo de Pequenos Jogos e beneficiação do Campo de Grandes Jogos; • Implementação de uma Estrutura Verde Secundária.
Vila Verde de Ficalho
<ul style="list-style-type: none"> • Construção de uma creche com duas salas ou ampliação da atual; • Propõe-se a construção de uma Escola Primária para substituir a construída no Rossio; • Construção de um Centro de Dia; • Construção de um Campo de Pequenos Jogos, estando projetado um polidesportivo; • Implementação de uma Estrutura Verde Secundária.

Fonte: Relatório do Plano Director Municipal de Serpa (1995), 2012

5. Infraestruturas Básicas – Esgotos (Redes de Drenagem), à data de elaboração do PDM 1995

Aglomerado Populacional dotado de Rede de Drenagem de Esgotos Domésticos
<ul style="list-style-type: none"> • Brinches • Pias • Vale de Vargo • Serpa • Vila Nova de S. Bento • Vila Verde de Ficalho • Santa Iria • Vales Mortos
Aglomerado Populacional sem qualquer tipo de Sistema de Drenagem
<ul style="list-style-type: none"> • A-do-Pinto
Aglomerado Populacional com Fossa Séptica
<ul style="list-style-type: none"> • Orada • Vale do Poço

Fonte: Relatório PDM Serpa, 1995

6. Infraestruturas Básicas – Esgotos (Drenagem e Destino Final), à data da elaboração do PDM 1995

Estações de Tratamento de Águas
<ul style="list-style-type: none"> • Serpa • Vale de Vargo
Previsão de Construção de Estações de Tratamento de Águas (projetos de execução feitos)
<ul style="list-style-type: none"> • Vila Nova de S. Bento • Vila Verde de Ficalho • Pias
Remodelar e Ampliar ETAR
<ul style="list-style-type: none"> • Serpa
Necessário prever dispositivos de Tratamento
<ul style="list-style-type: none"> • A-do-Pinto • Santa Iria • Vales Mortos • Brinches

Fonte: Relatório, PDM Serpa, 1995

7. Caracterização/Síntese das Unidades de Planeamento no Concelho de Serpa, à data de elaboração do PDM 1995

Vila de Serpa
<ul style="list-style-type: none"> • Propõe-se uma estrutura de três centros: dois sobre o eixo de ligação ao centro antigo (núcleos de vida urbana: habitação, comércio e equipamentos), e outro orientado para equipamentos e espaços de cultura e lazer; • Propõe-se dois Planos de Pormenor para estas duas zonas Poente (UP2) e Sul (UP1); • No Centro Histórico procura-se a recuperação do património construído e a instalação de comércio e serviços de qualidade; • No Centro Histórico e Sul e Poente do mesmo, são considerados os índices e média densidade; • Nas áreas Norte e Nascente estão fixados índices de baixa densidade; • Nas áreas dos PP (Sul e Poente) são considerados os índices de alta densidade (sempre como máximo), mas que poderá ser definido em PP como menos; • Em toda a área do Plano Geral de Urbanização, aplicar-se-ão as normas do PDM que forem mais restritivas que as do PGU; • Os licenciamentos são feitos com base nestes regulamentos, exceto nas áreas de expansão que

são orientados por PP.
A-do-Pinto
<ul style="list-style-type: none"> • Prevê-se um Espaço Urbanizável, para permitir a sua reestruturação, que será objeto de um Plano de Pormenor englobando todo o núcleo a Sul da linha de água; • O mesmo Plano de Pormenor abrange a área “com interesse a preservar”; • Todo o núcleo é regulamentado por índices de baixa densidade; • Os licenciamentos são efetuados com base no PDM, exceto na zona de expansão que aguardará regras do PP.
Brinches
<ul style="list-style-type: none"> • Prevista uma área de expansão para Norte (enquadramento de iniciativas industriais e defesa das margens da ribeira); • Área a Sul da ribeira será uma expansão (Espaço Urbanizável); • Existem grandes áreas a preservar (património natural, paisagístico e morfológico); • Área a Sul do aglomerado necessita de PP (UP1); • No interior das áreas a preservar são também necessários PP (UP2 e UP3); • Na área a Norte (existente) e a sua expansão também deverão ser objeto de PP (UP4); • No Espaço Urbano a gestão será feita caso a caso, consoante o regulamento do PDM; • Nas áreas de PP e dentro do Espaço Urbano não deverão ser feitos loteamentos sem o plano se encontrar eficaz; • No caso das expansões estas áreas deverão sempre aguardar orientações dos PP; • Em todos os casos os índices são de baixa densidade.
Orada
<ul style="list-style-type: none"> • É quase tudo área a preservar, logo não deverá ser autorizada qualquer construção nova sem definição do programa que se pretende para o local; • Área um pouco abandonada: antiga mina; • Deverão ser efetuadas obras de conservação do edificado existente (habitacional e mineiro); os índices são de baixa densidade.
Pias
<ul style="list-style-type: none"> • Perímetro foi regularizado, criando zonas de expansão até à linha do caminho-de-ferro e foram completadas as áreas a Nascente e Poente; • Ao longo do caminho-de-ferro (entrada da EN392) foi prevista uma área de implantação de oficinas e armazéns; • A expansão do aglomerado no futuro poderá ser feito para Nascente; • O aglomerado deverá ser submetido a Plano de Urbanização, para reordenar o eixo interno e procurar a estrutura alternativa exterior; • É um aglomerado com um traçado pouco coerente (é atravessado por um eixo, eixo esse onde se localizam os serviços do aglomerado); • Para as áreas de expansão deverão ser elaborados PP que podem abranger áreas urbanas não estruturadas ou Espaço Urbanizável; • A gestão urbanística é efetuada através de PDM, sendo que nas áreas de expansão a gestão será feita na base de plano de iniciativa municipal ou loteamentos (os índices serão de baixa densidade).
Santa Iria
<ul style="list-style-type: none"> • Prevê-se uma pequena área de expansão (intuito de evitar a dispersão de novas construções); • Gestão urbanística efetuada através do regulamento do PDM; • Existe área a preservar; • Para a expansão será feito um pequeno Plano ou Loteamento; • Índices de baixa densidade.
Vale do Poço
<ul style="list-style-type: none"> • Não são previstas expansões; • Gestão urbanística feita com base no regulamento do PDM; • Índices de baixa densidade.
Vale de Vargo
<ul style="list-style-type: none"> • Foi acrescentado um pequeno Espaço Industrial a Norte, para o qual está previsto um Plano de Pormenor; • Aglomerado tem duas áreas a preservar; • Está previsto um PP para a zona de ligação dos dois núcleos e para encontrar a estruturação dos eixos e do enquadramento da igreja;

<ul style="list-style-type: none"> • Gestão Urbanística efetuada através do regulamento do PDM, no caso dos PP deverão aguardar definições; • Índices a aplicar são de baixa densidade.
Vales Mortos
<ul style="list-style-type: none"> • Prevê-se um PP entre as áreas a preservar para reestruturação do aglomerado; • Estão delimitadas três pequenas áreas a preservar e um PP que abrange o núcleo antigo, para organizar o aglomerado; • No restante perímetro urbano a gestão urbanística será efetuada com base no regulamento do PDM; • Os índices aplicáveis são os de baixa densidade.
Vila Nova de S. Bento
<ul style="list-style-type: none"> • Foram acrescentadas áreas a Sul até à EN 260 (intuito de assegurar a preservação e controle da urbanização); • Estão delimitadas áreas a preservar; • Estão definidas três áreas sujeitas a PP: UP1 na zona poente abrangendo a zona industrial para oficinas e armazéns; UP2 a nascente abrangendo pequenas expansões e ordenamento do existente; UP3 a sul para habitação e turismo, ordenando o existente; • Nas áreas não sujeitas a PP, a gestão urbanística será efetuada caso a caso, segundo o regulamento do PDM; • Os índices são de média densidade.
Vila Verde de Ficalho
<ul style="list-style-type: none"> • Possui 16ha de área de expansão (espaço livre junto ao centro, área a nascente e a poente); • Todo o núcleo central bem como toda a área de expansão é considerada como áreas a preservar; • Expansões serão objeto de PP (UP1, UP2, UP3); • A zona sul/poente do aglomerado, não estruturada, será objeto de PP (UP2) com a área de expansão adjacente; • O resto do tecido urbano está consolidado; • Nas áreas não sujeitas a PP, a gestão urbanística será efetuada caso a caso, segundo o regulamento do PDM; • Nos espaços sujeitos a plano ou implementação, será por planos ou loteamentos; • A todo o perímetro urbano são aplicados os índices de baixa densidade.

Fonte: Relatório PDM Serpa, 1995

8. Objetivos da revisão do PDM Serpa, 2012

1. Integração territorial de diferentes perspetivas de desenvolvimento municipal, no prazo de vigência do plano (económica, turístico-cultural e social) assente em valores de sustentabilidade ambiental;
2. Reformulação do zonamento do território municipal atendendo aos critérios de classificação dos solos, que assenta na distinção fundamental entre solo urbano e solo rural (artº 72 DL 380/99), averiguando a necessidade de reclassificação, nomeadamente para espaços industriais atendendo aos objetivos de desenvolvimento municipal;
3. Reformulação do zonamento do solo urbano/perímetros urbanos atendendo aos critérios de qualificação dos solos (art 73º DL 380/99), redimensionamento das unidades de planeamento e reformulação dos índices e parâmetros urbanísticos, atendendo à estratégia de desenvolvimento de cada localidade;
4. Reformulação do zonamento e condições de edificabilidade do solo/território rural atendendo aos critérios de qualificação (artº73 DL 380/99), às alterações legislativas supervenientes (regime da REN) e à estratégia de desenvolvimento municipal;
5. Definição das unidades operativas de planeamento e gestão atendendo à situação fundiária, à estrutura e condições de mercado imobiliário tendo em vista facilitar a sua concretização;
6. Programação e execução das opções de ordenamento;
7. Estabelecer critérios para a definição de áreas de cedência e respetivas regras de gestão;
8. Estabelecer os critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística a concretizar nas unidades operativas de planeamento e gestão;
9. Estabelecimento da estrutura ecológica municipal;
10. Definição do zonamento nos termos do regulamento geral do ruído

11. Avaliar a execução dos objetivos de conservação dos habitats e das populações das espécies das zonas de Rede Natura 2000 (nº3, artº8, DL 49/2005);
12. Articulação com os planos supramunicipais;
13. Adoção da disciplina dos planos especiais;
14. Correção de erros na delimitação de perímetros urbanos resultantes do uso de cartografia desatualizada;
15. Adequar o conteúdo e gestão do PDM a Sistema de Informação Geográfica.

Fonte: Câmara Municipal de Serpa, Volume II – Relatório de Fundamentação da Revisão do PDM, p.17 e

18

9. Equipamentos nos Aglomerados Urbanos do concelho de Serpa (Executados ou Não/ Em projeto), 2011

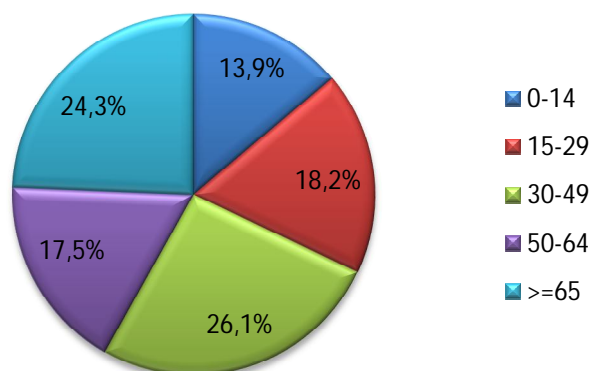
Equipamentos	Executados	
	Sim	Não
Serpa		
Finanças	X	
Escola Primária 3 sala		Falta de Informação
Campo da Feira	X	
Anfiteatro	X	
Parque Urbano		X
Tempos Livres		X
Lar/ 2 Centros de Dia		X
Pista de Atletismo		X
Piscina Coberta	X	
Hospital		X
Brinches		
Creche para 20 crianças		X
Centro de Dia/Lar de 3ª idade	X	
Campo da Feira	X	
Ampliação do Cemitério	X	
Campo de pequenos Jogos	X	
Pias		
Piscina Coberta		Em projecto
Centro de Dia		Falta de informação
EB23	X	
Campo da Feira		X
Ampliação do Cemitério	X	
Casa Mortuária	X	
Creche para 40 crianças		X
Santa Iria		
Campo de Grandes Jogos		X
A-do-Pinto		
Centro Cultural	X	
Capela	X	
Campo de grandes Jogos	X	
Polidesportivo		X
Vale Vargo		
Campo de Feira		X
Centro de Dia	X	
Complexo Desportivo	X	
Melhoramento da Escola Primária	X	
Extensão do centro de saúde		X
Vila Nova de S. Bento		
Centro de Dia		Em projecto
Campo de Pequenos Jogos	X	
Piscina descoberta		Em projecto

Creche		X
Ampliação da extensão do centro de saúde		X
Ampliação do Mercado		X
Vila Verde de Ficalho		
Creche	X	
Escola Primária (para tirar a do Rossio)		X
Centro de Dia	X	
Polidesportivo	X	
Centro Cultural	X	
Campo da Feira		X
Sanitários Públicos		X
Ampliação do Cemitério	X	

Fonte: CMS, 2012

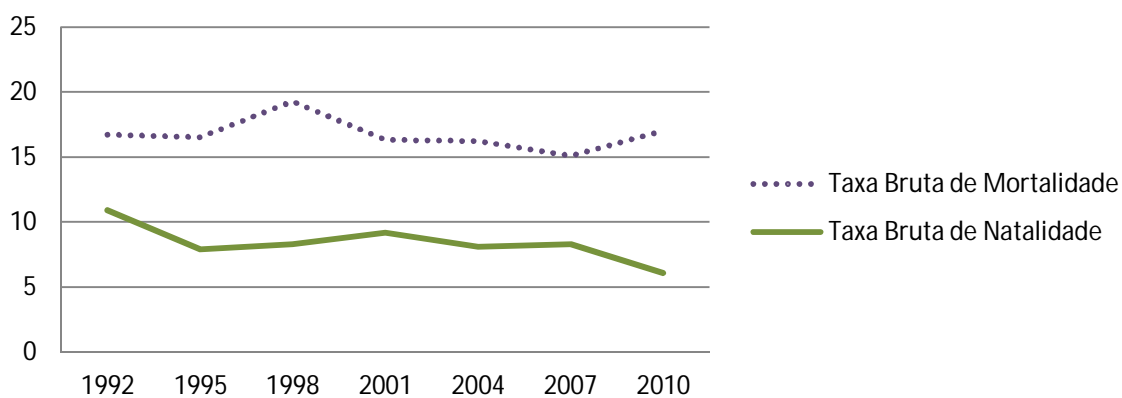
CAPÍTULO III - GRÁFICOS

1. População residente no concelho de Serpa, por grupos etários, 2001 (%)



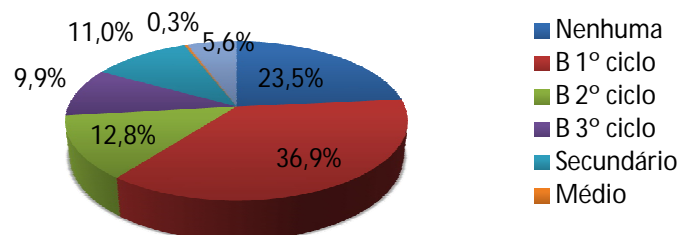
Fonte: INE, 2012

2. Taxas (bruta) de natalidade e mortalidade, concelho de Serpa, 1992-2010 (‰)



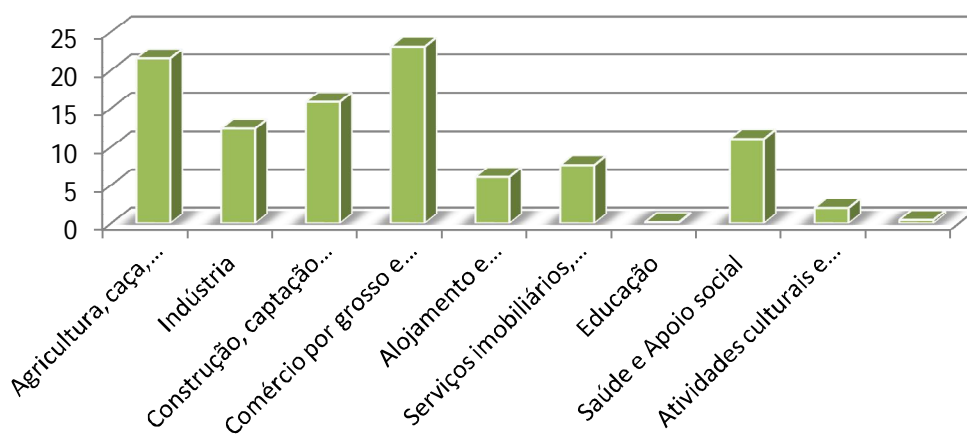
Fonte: INE, 2012. Elaboração própria

3. Nível de escolaridade, concelho de Serpa, 2001 (%)



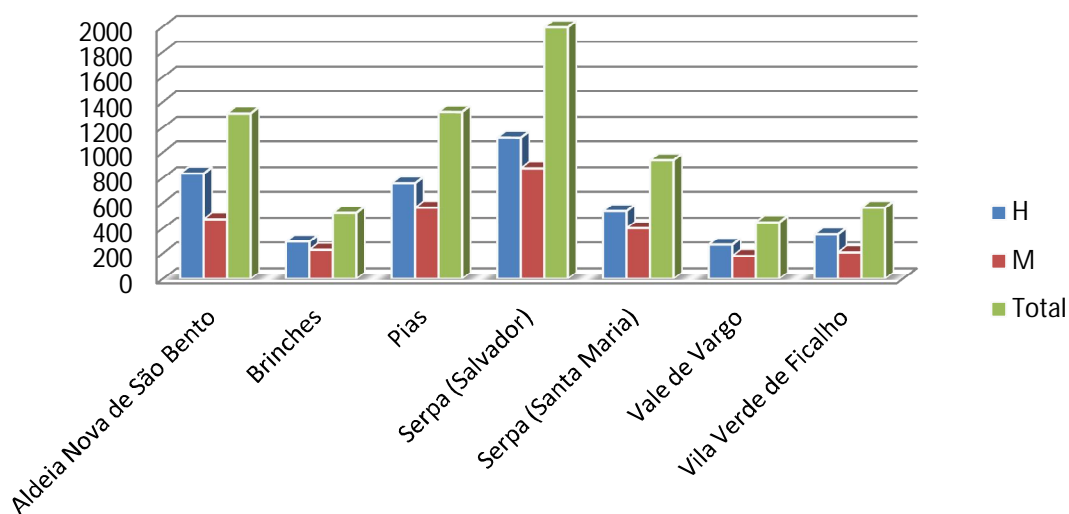
Fonte: Dados da Carta Educativa do Concelho de Serpa; Elaboração própria

4. População por atividade económica, concelho de Serpa, 2010 (%)



Fonte: MSSS, 2012. Elaboração própria

5. População ativa, por sexo e por freguesias, concelho de Serpa, 2001



Fonte: INE, 2001

CAPÍTULO III – PROJETOS ELABORADOS NA CM SERPA

Projecto I

“Plano de Ordenamento das Albufeiras do Alqueva e Pedrógão - POAAP”

O “primeiro projecto” desenvolvido no âmbito do Estágio na CMS consistiu na fundamentação da revisão do Plano de Ordenamento das Albufeiras do Alqueva e Pedrógão, bem como, na apresentação de elementos a ter em conta na revisão/alteração do POAAP sendo que alguns já tinham sido debatidos entre a CM Serpa e a ATMTGLA.

A Câmara Municipal de Serpa é um dos municípios que faz parte da Associação Transfronteiriça dos Municípios das Terras do Grande Lago Alqueva (ATMTGLA). Esta última iniciou o processo de revisão do Plano de Ordenamento das Albufeiras do Alqueva e Pedrógão e contactou todos os municípios que se encontram ligados a este Plano Especial de Ordenamento do Território e solicitou que cada autarquia apresentasse a sua fundamentação para a necessidade de rever o POAAP, bem como alguns elementos a ter em conta nesta mesma revisão. Mais tarde seria realizada uma reunião onde se debateriam todas as propostas e se chegaria a um consenso para a revisão do plano.

Para fundamentar esta revisão, analisei todo o Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROTA) para melhor compreender quais as estratégias regionais aplicadas neste território, principalmente as que se interligavam com o próprio POAAP, em termos de aproveitamento do grande lago Alqueva, destacando-se as estratégias ligadas ao Alqueva e o seu aproveitamento turístico, promovendo o desenvolvimento local e regional e diversificando a base económica regional, estando intimamente relacionado com o POAAP. De seguida e como não poderia deixar de ser, analisei todo o POAAP.

O POAAP é um plano de natureza especial e de carácter preventivo, que define os princípios e regras de utilização das águas públicas e da ocupação, uso e transformação do solo nas zonas de protecção das albufeiras e de acordo com o art.º 39 da Resolução de Ministros nº 94/2006 de 4 de Agosto, entrou em período de revisão, com o objetivo de reavaliar as regras de utilização do plano de água e a zona envolvente das albufeiras, ou seja, tendo em conta a realidade atual da região do Alentejo e as grandes mais-valias que o Grande Lago – Alqueva pode proporcionar para o desenvolvimento desta zona do interior, procura-se agora adaptar e flexibilizar da melhor maneira possível o POAAP, de forma a alcançar um desenvolvimento turístico notório, tornando o “Grande Lago - Alqueva” como destino turístico nacional e internacional, respeitando sempre os conceitos de protecção ambiental, natural, patrimonial e cultural.

De seguida, com a ajuda de alguns documentos fornecidos pela CM Serpa e pela ATMTGLA, e após a leitura de documentos trocados entre estas duas entidades, apresentei alguns elementos considerados pertinentes para a revisão do POAAP, que apresento em seguida.

O Plano de Ordenamento da Albufeira do Alqueva e Pedrógão (POAAP) prevê, atualmente em Planta, as Áreas com Vocação Turística (UT) e os Equipamentos. Contudo, o facto de as UT's e os Equipamentos virem contemplados em Planta, torna a sua execução inflexível. Deste modo, a Câmara

Municipal de Serpa propõe que o POAAP possa prever UT's e Equipamentos em Planta, uma vez que já existem projetos em desenvolvimento, mas também deverá permitir que outras UT's e/ou Equipamentos possam surgir noutras áreas do território através do cumprimento de uma *janela de critérios* estabelecida em Regulamento. Tal alteração terá a vantagem de:

a) Evitar a violação e incumprimento do que estava previsto no Plano. A título de exemplo: um equipamento que, por motivos imprevistos, tenha de ser localizado alguns metros ao lado do que estaria inicialmente previsto em Planta, está, automaticamente, a violar o Plano;

b) Evitar a não implementação de algumas áreas turísticas. A título de exemplo: uma área turística que não seja implementada por falta de interesse dos proprietários, pode significar que noutros locais onde os proprietários estão interessados, a mesma não é executada porque não está prevista em planta.

A Câmara Municipal de Serpa propõe assim, que haja uma maior flexibilização no que respeita às UT's e Equipamentos, sendo que deverá existir um conjunto de parâmetros a identificar em regulamento, permitindo enquadrar estes projetos sem a inflexibilidade da localização pré-estabelecida em Planta.

Para a elaboração de parâmetros tanto para os equipamentos como para as áreas de vocação turística, é necessário ter em conta os critérios de localização dos mesmos. No que diz respeito aos equipamentos, mencionamos alguns, apenas a título de exemplo: A centralidade do equipamento; As acessibilidades, rodoviárias, pedonais e cicláveis; O tipo de equipamento consoante a população-alvo, sendo também importante a aceitação da comunidade local; Caracterização da Oferta e da Procura; Noção de Irradiação de um Equipamento; Noção da População Base; Boa relação entre a localização/qualidade/preço.

No que diz respeito às Áreas de Vocação Turística, mencionamos mais alguns exemplos: A sua construção deverá ter lugar em locais que não comprometam a protecção ambiental e os recursos existentes, tendo consciência da fragilidade e riqueza do local em que se insere; As Unidades Turísticas deverão utilizar materiais o menos poluentes possíveis e de custo razoável, na sua construção.

Por último, consideramos ainda pertinente que as UT's que venham a surgir possam ser desenvolvidas faseadamente, ou seja, em distintos momentos temporais.

Projecto II

“Análise da Revisão do PDM de Serpa Fase II”

O “2º projeto” consistiu numa análise exaustiva da Revisão do PDMS – Volume I, Regulamento; Volume II, Relatório da Fundamentação da Revisão; Volume III, Programa de Execução e Plano de Financiamento; e, por último o Volume IV, Relatório Ambiental. A análise tinha dois objetivos finais, o primeiro consistia em detetar qualquer tipo de erro ortográfico, erro técnico, incongruências etc. O segundo objetivo procurava detetar de que modo o plano revisto respondia aos objetivos estratégicos a que se propunha.

O Plano Director Municipal de Serpa, entrou em revisão, adiante designado por Revisão do Plano Director Municipal de Serpa (RPDMS), e foi determinado com base no “Relatório de

Fundamentação da Revisão do PDM”, após deliberação em reunião do órgão executivo realizada em 21 de Novembro de 2007 e publicada no aviso nº 4033/2008 de 18 de Fevereiro de 2008.

A RPDMS é enquadrada legalmente pelo DL 380/99 de 22 de Setembro que “ (...) desenvolve as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e a avaliação dos instrumentos de gestão territorial.” (Volume II, Relatório de Fundamentação, PDM Serpa Revisão)

São apresentados de seguida os objetivos estratégicos do Plano:

1. Integração territorial de diferentes perspetivas de desenvolvimento municipal, nomeadamente económica, turístico-cultural e social, assente em valores de sustentabilidade ambiental;
2. Reformulação do zonamento do território municipal atendendo aos critérios de classificação dos solos, que assenta na distinção fundamental entre solo urbano e rural, averiguando a necessidade de reclassificação, nomeadamente para espaços industriais atendendo aos objetivos de desenvolvimento municipal;
3. Reformulação do zonamento do solo urbano/perímetros urbanos atendendo aos critérios de qualificação dos solos, redimensionamento das unidades de planeamento, reformulação dos índices e parâmetros urbanísticos, atendendo à estratégia de desenvolvimento de cada localidade;
4. Reformulação do zonamento e condições de edificabilidade do solo/território rural atendendo aos critérios de qualificação, às alterações legislativas supervenientes (regime da REN) e à estratégia de desenvolvimento municipal;
5. Definição das unidades operativas de planeamento e gestão atendendo à situação fundiária, à estrutura e condições do mercado imobiliário tendo em vista a facilitar a sua concretização;
6. Programação da execução das opções de ordenamento;
7. Estabelecer critérios para a definição de áreas de cedência e respetivas regras de gestão;
8. Estabelecer os critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística a concretizar nas unidades operativas de planeamento e gestão;
9. Estabelecimento da estrutura ecológica municipal;
10. Definição do zonamento nos termos do regulamento geral do ruído;
11. Avaliar a execução dos objetivos de conservação dos habitats e das populações das espécies das zonas de Rede Natura 2000;
12. Articulação com os planos supramunicipais;
13. Adoção da disciplina dos planos especiais;
14. Correção de erros na delimitação de perímetros urbanos resultantes do uso de cartografia desatualizada;
15. Adequar o conteúdo e gestão do PDM a Sistema de Informação Geográfica.

De seguida apresenta-se o trabalho final do projecto.

1. Integração territorial de diferentes perspetivas de desenvolvimento municipal, nomeadamente económica, turístico-cultural e social, assente em valores de sustentabilidade ambiental

As diferentes perspetivas de desenvolvimento municipal estão integradas nos 3 pilares de estratégia de desenvolvimento local:

1. Crescimento económico (competitividade)
2. Coesão social e territorial
3. Ambiente

Que são depois desenvolvidas nas 4 opções estratégicas de desenvolvimento:

1. Consolidar o papel dos principais centros urbanos na organização do território
 - a. Apostar numa rede urbana policentrada, com o intuito de contrariar a tendência de esvaziamento demográfico e funcional da generalidade do território, valorizando o papel que outros aglomerados poderão desempenhar na sua estruturação e organização espacial;
 2. Promover a colmatção urbana e a racionalidade dos processos de expansão
 - a. Dirige-se especificamente aos aglomerados urbanos do concelho
 - b. Procura assegurar a racionalidade dos respetivos processos de crescimento através da preferência atribuída a lógicas de crescimento baseadas na colmatção dos designados vazios urbanos, bem como da sujeição das iniciativas de expansão urbana a critérios explícitos de programação
 - c. A programação resulta de uma avaliação crítica dos níveis de execução do anterior PDM e das dinâmicas de evolução perspetivas no horizonte temporal do novo PDM
 3. Criar condições de suporte à dinamização da base económica
 - a. Diferenciar as situações de solo urbano e de solo rural
 - b. Solo urbano: deverá contemplar a definição de áreas vocacionadas para o acolhimento de actividades económicas cuja natureza e/ou dimensão justifique uma localização segregada com outras funções urbanas
 - c. Solo rural: assegurar que este estatuto jurídico é configurado de modo a permitir o acolhimento de iniciativas empresariais compatíveis com as suas vocações e restrições, definindo as condições e os requisitos subjacentes à sua viabilização
 4. Valorizar os recursos naturais e culturais e a qualidade ambiental do concelho
 - a. Encerra preocupações relacionadas quer com a sua protecção, quer com o seu aproveitamento para efeitos de promoção de desenvolvimento local
 - b. Protecção: o PDM deverá proceder à aplicação das disposições constantes da regulamentação geral em vigor a nível nacional, bem como aos IGT's de âmbito sectorial, especial e regional
 - c. Aproveitamento: o PDM verá hierarquizar os principais recursos naturais e culturais em função de critérios de relevância e prever intervenções específicas de valorização no âmbito do seu Programa de Execução.
- 2. Reformulação do zonamento do território municipal atendendo aos critérios de classificação dos solos, que assenta na distinção fundamental entre solo urbano e rural, averiguando a necessidade de reclassificação, nomeadamente para espaços industriais atendendo aos objetivos de desenvolvimento municipal**

A revisão do PDM apresenta agora critérios de classificação do solo e, em caso de necessidade a reclassificação do solo.

Solo Rural: a sua classificação visa proteger o solo como recurso natural escasso e não renovável e, salvaguardar as áreas afetas a usos agrícolas e florestais, à exploração de recursos geológicos ou à conservação da natureza e biodiversidade

Solo Urbano: a sua classificação visa a sustentabilidade, a valorização e o pleno aproveitamento das áreas urbanas, no respeito pelos imperativos de economia do solo e dos demais recursos territoriais

Na Secção I “Estruturação do Território” da Revisão do PDM é classificado e qualificado o solo rural e o solo urbano.

O aglomerado de Serpa é onde se opera a maior redução de área urbana (reclassificação de solo urbano em solo rural), por outro lado, À-do-Pinto, Pias e Vila Nova de S. Bento são os aglomerados com maior aumento de área urbana, sendo que em alguns destes últimos aglomerados se prevê a criação de espaços industriais.

Existe também a reclassificação de solo rural em solo urbano de uso industrial, encontrando-se em fase de apreciação e já foi pedido parecer à CCDR Alentejo

- 3. Reformulação do zonamento do solo urbano/perímetros urbanos atendendo aos critérios de qualificação dos solos, redimensionamento das unidades de planeamento, reformulação dos índices e parâmetros urbanísticos, atendendo à estratégia de desenvolvimento de cada localidade**

Houve várias alterações em planos supramunicipais e tal situação acabou por influenciar direta ou indiretamente os PDM's em vigor. Tal facto levou à revisão dos PDM's para estes se adequarem às novas realidades, tanto territoriais como de planeamento.

Zonamento do solo urbano é efetuado na RPDMS tendo em conta:

- Critérios de qualificação dos solos
 - No RPDMS qualifica-se o solo urbano, distinguindo o solo urbanizado do solo urbanizável
 - São ainda definidas categorias e subcategorias
 - Espaços Centrais e Residenciais
 - Espaços Centrais
 - Espaços Residenciais
 - Espaços de Actividades Económicas
 - Espaços Urbanos de Baixa Densidade
 - Espaços Verdes de Utilização Coletiva
- Redimensionamento das unidades de planeamento
 - Redução do solo rural em prol do urbano (principalmente ligado com espaços industriais)
 - Redução do solo urbano em prol do rural (contenção da expansão urbana em prol da compactação urbana)
- Reformulação de índices e parâmetros urbanísticos
 - Adaptação dos índices e parâmetros urbanísticos adequados às novas realidades do concelho
 - Índices e parâmetros urbanísticos: índice bruto, índice líquido, regras de loteamento
 - Promoção da manutenção das características preexistentes através de parâmetros e índices urbanísticos que respeitem a envolvente (manutenção de alinhamentos; tipologias de edifícios definidas pelos edifícios tipo dominantes; altura da fachada determinada pela altura de fachada dominante na envolvente; etc.)
 - Os novos parâmetros urbanos são a favor da colmatação de vazios urbanos e não da expansão urbana no terreno, ou seja, procura-se uma consolidação do espaço urbano, recorrendo à colmatação, conservação e densificação dos tecidos urbanos existentes, existe, ainda no mesmo sentido, a promoção da reclassificação de solos (solo urbano em rural principalmente)
 - Sempre em função de um desenvolvimento territorial estratégico policêntrico

Sempre tendo em conta a estratégia de desenvolvimento local, assente em 3 pilares: crescimento económico (competitividade), coesão social e territorial e ambiente.

4. Reformulação do zonamento e condições de edificabilidade do solo/território rural atendendo aos critérios de qualificação, às alterações legislativas supervenientes (regime da REN) e à estratégia de desenvolvimento municipal

Critérios de qualificação do solo:

- Na RPDMS define-se a qualificação do solo rural, que representa 99% do território do concelho
- Define-se as categorias e subcategorias do solo rural no Concelho:
 - Espaços Agrícolas (Espaços agrícolas de regadio e outros espaços agrícolas)
 - Espaços Agro-silvo-pastoris
 - Espaços Naturais (Parque Natural do Vale do Guadiana; Outros habitats prioritários da Rede Natura 2000; Outros habitats classificados da Rede Natura 2000; Corredores ecológicos)
 - Espaços Afetos à exploração de recursos geológicos
 - Espaços de ocupação turística
- Alterações Legislativas supervenientes (regime da REN):
 - Existem novas categorias de áreas integradas na REN, verificando-se apenas 6 no município de Serpa:
 - Cursos de água e respetivos leitos e margens: simplificação acentuada das áreas a incorporar na REN; cursos de água que possuam uma bacia drenante maior do que 3,5km²; o Guadiana é considerado como o único curso de água navegável ou fluviável não classificado
 - Albufeiras que contribuam para a conectividade e coerência ecológica da RE, com os respetivos leitos, margens e faixas de protecção: inclui todas as albufeiras que integram os subsistemas do Ardila do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva

- Áreas estratégicas de protecção e recarga de aquíferos: sistemas aquíferos e massas de água subterrâneas; outros sistemas aquíferos identificados em estudos técnico-científicos validados; formações aluvionares e áreas de fracturação; outras formações hidrogeológicas indiferenciadas ou outras áreas que sejam importantes para a prevenção e redução de situações de cheia e inundação e de seca extrema, bem como para a sustentabilidade de sistemas aquáticos e da biodiversidade dependentes da água subterrânea
- Zonas ameaçadas pelas cheias não classificadas como zonas adjacentes nos termos da Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos: áreas que integram a classe denominada Zonas Ameaçadas por cheias na delimitação da REN no concelho de Serpa, estas áreas foram delimitadas com base no anterior diploma da REN, estabelecendo-se uma comparação entre as anteriores categorias de áreas integrantes da REN e as novas categorias de áreas, havendo uma equivalência direta entre as anteriores zonas ameaçadas pelas cheias e a categoria atual
- Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo: a cartografia gerada será classificada de acordo com os diferentes graus de suscetibilidade, partindo de uma qualificação do nível de perdas de solo por erosão hídrica para uma classificação do grau de suscetibilidade existente usando como referência as classes determinadas pelo Guia Metodológico para a produção de cartografia municipal de risco e para a criação de sistemas de informação geográfica de base municipal da Autoridade Nacional de Protecção Civil
- Áreas de instabilidade de vertentes: todas as escarpas (declives superiores a 45°) que ocorram no concelho

5. Definição das unidades operativas de planeamento e gestão atendendo à situação fundiária, à estrutura e condições do mercado imobiliário tendo em vista a facilitar a sua concretização

Existem 6 unidades operativas de planeamento e gestão (UOPG)

1. Núcleo Histórico de Serpa
2. Plano de Urbanização de Serpa
3. A-do-Pinto
4. Mina de Orada
5. Pias
6. Vila Nova de São Bento

Definição das unidades operativas de planeamento e gestão, estruturação das acções de perequação compensatória atendendo à situação fundiária e à estrutura e condições do mercado imobiliário tendo em vista a facilitar a sua concretização ...

6. Programação da execução das opções de ordenamento

A execução do plano é dirigida pelo município através da aprovação periódica de programas gerais de concretização do desenvolvimento urbanístico do concelho, articulados com os seus planos de actividades, estabelecendo-se as prioridades de concretização dos objetivos gerais do plano e dos objetivos estabelecidos para as unidades operativas de planeamento e gestão e para o solo urbanizável em geral.

São privilegiadas as seguintes intervenções:

- As coerentes com a concretização dos objetivos do plano, produzindo efeitos estruturantes acrescidos no ordenamento do território
- As de qualificação das áreas consolidadas e de colmatção do solo urbanizado em geral
- As que permitam a disponibilização de solo para equipamentos de utilização coletiva, espaços verdes e de infraestruturas necessários à satisfação das carências detetadas
- As de protecção e valorização da estrutura ecológica municipal
- As necessárias à oferta de solo urbanizado de flexibilização do mercado de solos

Os programas devem ainda incluir as especificações das linhas-mestras da concretização no espaço e no tempo das determinações do plano para as áreas integradas em solo urbanizável, procedendo à identificação de polígonos que passam a ser objeto de aproveitamento urbanístico ou edificatório e, distinguindo os polígonos prioritários para o desenvolvimento estratégico do território e os que passam a ficar meramente disponíveis para o referido aproveitamento em função do interesse dos proprietários.

A programação da execução das opções de ordenamento é definida em dois tipos de execução, os efetuados em solo urbano e os efetuados em solo urbanizável.

Execução em solo urbanizado:

- Processa-se em geral através de operações urbanísticas apropriadas à natureza e dimensão da intervenção e à inserção desta no tecido urbano envolvente

- Quando a CM entenda que as intervenções devam ser suportadas por uma solução em conjunto ou por exigirem a aplicação de mecanismo perequativos, a execução deve-se processar no âmbito de unidades de execução delimitadas por iniciativas da CM nos termos da lei, com as devidas adaptações e procedimentos equivalentes aos que se efetuam em solo urbanizável.

Execução em solo urbanizável:

- O solo urbanizável só é passível de aproveitamento urbanístico ou edificatório ao abrigo de unidades de execução delimitadas em coerência com as orientações e prioridades de concretização do plano estabelecido pelo Município no âmbito da respetiva programação, podendo nesse enquadramento a delimitação decorrer da iniciativa do município ou do acolhimento de iniciativa dos interessados
- Contudo, são definidas no plano operações urbanísticas que, sendo exceção, não ficam obrigatórias à sua concretização em unidades de execução, como por exemplo:
 - Obras de conservação, reconstrução ou alteração que não provoquem aumento da área de construção
 - Operações urbanísticas que digam respeito a parcelas situadas em contiguidade com o solo urbanizado ou em áreas que tenham adquirido características semelhantes às destas através de ações de urbanização ou edificação, sendo necessário que a CM considere que as soluções propostas assegurem uma correta articulação com o solo urbanizado não prejudicando o ordenamento urbanístico das áreas envolventes

Avança-se ainda no sentido de assumir e enquadrar a possibilidade de recurso a formas de contratualização de planeamento, ao prever-se que os interessados na delimitação de uma unidade de execução podem apresentar à CM uma proposta de contrato que tenha por objeto a execução da mesma, cabendo sempre à CM a decisão quanto à oportunidade da iniciativa e à pertinência da proposta, à luz da programação que vigora nesse momento.

Toda esta programação da execução do ordenamento do território procura alcançar a manutenção e reforço da coesão espacial do tecido urbano.

7. Estabelecer critérios para a definição de áreas de cedência e respetivas regras de gestão

Surge na subsecção II “Mecanismos perequativos” no artigo 59º “Mecanismo perequativo das áreas de cedência”

Os mecanismos perequativos das áreas de cedência aplicam-se independentemente da sua localização em solo urbanizado ou urbanizável e no âmbito das figuras de unidades de execução; operações de loteamento que impliquem a constituição de lotes cujo acesso automóvel não fique assegurado; às obras de edificação de impacte relevante ou de impacte semelhante a uma operação de loteamento não abrangidas nem disciplinadas por qualquer uma das figuras anteriores

Área de cedência efetiva: valor numérico da área total das parcelas que, de acordo com a configuração urbanística definitivamente aprovada para a operação ou para unidade de execução e, independentemente de se destinarem a fins gerais ou locais, passam a integrar efetivamente o domínio público municipal

Área de cedência exigível: valor numérico da área de cedência para dotações coletivas calculada de acordo com a aplicação de determinados parâmetros de dimensionamento (Artº62 1 e 2)

Quando a área de cedência efetiva for diferente da área de cedência exigível (para mais ou para menos) deverá realizar-se a compensação.

As operações de loteamento e as obras de edificação com impactos relevantes ou semelhantes a uma operação de loteamento devem contribuir (ceder) para a dotação pública de áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, a equipamentos de utilização coletiva e arruamentos viários ou pedonais, a estacionamento público e outras infraestruturas, através da consagração de parcelas para esses fins.

Estas áreas são cedidas gratuitamente ao domínio municipal pelo proprietário e demais titulares de direitos sobre o terreno sobre o qual recai a operação urbanística, apenas sendo admitido a dispensa da cedência, em situações devidamente justificadas:

- a. Quando é desnecessário a criação de áreas destinadas a infraestruturas viárias públicas ou a espaços verdes, espaços de utilização coletiva ou equipamentos de carácter públicos, por estes já se encontrarem assegurados
- b. Quando não é viável, devido à reduzida dimensão ou configuração da área objeto de operação urbanística ou quando se manifesta impossível uma correta inserção urbanística das áreas destinadas aqueles fins urbanísticos

Em caso de dispensa, devem ser constituídas parcelas de natureza privada destinada aqueles fins, bem como áreas de utilização coletiva de natureza privada ou, o pagamento de compensação ao município (numerário ou espécie) por aplicação de mecanismos compensatórios. Estas áreas de cedência são ainda abrangidas por regras de dimensionamento.

8. Estabelecer os critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística a concretizar nas unidades operativas de planeamento e gestão

As unidades operativas de planeamento e gestão procuram em muitos casos uma maior colaboração entre o sector público e privado

UOPG devem assumir um sistema de repartição equilibrada das possibilidades construtivas dos prédios cadastrais inseridos nos perímetros urbano da cidade, através da perequação justa e concertada com o que vier a ser a proposta pelo Plano de Salvaguarda

Definição das unidades operativas de planeamento e gestão, estruturação das acções de perequação compensatória atendendo à situação fundiária e à estrutura e condições do mercado imobiliário tendo em vista a facilitar a sua concretização

9. Estabelecimento da estrutura ecológica municipal:

Surge no artigo 11º da revisão do PDM “Estrutura Ecológica”

Criado com o intuito de contribuir para um equilíbrio ecológico e para a protecção, valorização e conservação ambiental e paisagística dos espaços urbanos e rurais.

A sua delimitação tem em conta as orientações expressas no PROT Alentejo

Abrange cursos de água, albufeiras, áreas nucleares que correspondem ao Parque Natural do Vale do Guadiana, bem como as estruturas e habitats da Rede Natura 2000

Os condicionantes ao uso, ocupação e transformação do solo na estrutura ecológica estão contemplados nas categorias de espaços e outras componentes espaciais que as integrem.

Espaços Naturais (artº31)

- Parque Natural do Guadiana; Habitats classificados de Rede Natura 2000; Corredores ecológicos.
- Intervenções nesta área têm como objetivo essencialmente a manutenção, sustentabilidade, preservação, valorização do património cultural e salvaguarda da qualidade da paisagem, integridade estrutural e funcional dos habitats, promoções de acções de sensibilização que visem o desenvolvimento sustentável
- Obras nesta área: acessos pedonais não consolidados; construção de equipamentos de apoio à utilização e fruição destas áreas; obras de reconstrução; requalificação que visem a valorização do património existente; instalação de novos empreendimentos de turismo no espaço rural, turismo de habitação e de natureza

Edificabilidade: restrita, apenas com o intuito de melhorar as condições de edifícios existentes e/ou de instalação de empreendimentos ligados aos tipos de turismo acima referidos, aproveitando edifícios já existentes.

Em suma, o plano procura preservar as áreas e espaços que fazem parte da estrutura ecológica municipal. Contudo, simultaneamente e com um espírito de sustentabilidade, procura aproveitar as oportunidades de desenvolvimento local que estes espaços naturais podem oferecer. Contribuindo deste modo para a valorização rural.

10. Definição do zonamento nos termos do regulamento geral do ruído

Surge no Artº19 da revisão do PDM “Zonamento acústico”

Nos termos do Regulamento Geral do Ruído, o PDM estabelece a delimitação e classificação de Zonas Sensíveis e de Zonas Mistas, identificadas na Plante de Zonamento de Sensibilidade ao Ruído: a) Zona Sensíveis – Perímetro urbano da Mina de Orada; b) Zonas Mistas: restantes perímetros urbanos do concelho, com exceção das subcategorias dos espaços económicos urbanizados ou urbanizáveis.

A maioria do território do concelho de Serpa apresenta reduzidos níveis de ruído. Contudo, existem zonas onde os parâmetros admitidos, quer para zonas mistas ou sensíveis, são ultrapassados – as zonas de conflito sonoro:

- Pias: envolvente de alguns troços da EN 265
- A-do-Pinto: envolvente ao IP8 localizado dentro do perímetro urbano
- V.N.S. Bento: envolvente ao IP8 localizado dentro do perímetro urbano
- V.V. Ficalho: envolvente ao IP8 localizado dentro do perímetro urbano
- Santa Iria: envolvente à EN 265 localizada dentro do perímetro urbano
- Vales Mortos: envolvente à EN 265 localizada dentro do perímetro urbano
- Vale do Poço: envolvente à EN 265 localizada dentro do perímetro urbano
- Serpa: vários arruamentos ou troços de arruamentos localizados dentro do perímetro urbano de Serpa – envolvente à IP8, R. de Serpa Pinto, R. de António, R. Nova, R. Dr. Eduardo Fernandes de Oliveira, R. Manuel Dias Nunes, Av. Capitães de Abril e Av. Da Paz

O PDM (novo) procura colmatar este erro defendendo que as zonas de conflito sonoro devem ser alvo de Planos Municipais de Acção do Ruído. Estes planos destinam-se a gerir os problemas e os efeitos do ruído e devem identificar:

- a. As áreas onde é necessário reduzir o ruído ambiente exterior (já acima identificadas)

- b. A quantificação da redução global e específica para cada fonte de ruído (a maioria dos ruídos presentes nas zonas de conflito sonoro estão ligados à rede viária)
- c. As entidades responsáveis pela implementação das medidas de minimização da emissão do ruído
- d. A indicação e calendarização das medidas referidas e a eficácia estimada, quando a entidade responsável pela execução é o município.

11. Avaliar a execução dos objetivos de conservação dos habitats e das populações das espécies das zonas de Rede Natura 2000

A Estrutura Ecológica Fundamental é composta por várias categorias e subcategorias de uso do solo. Uma das categorias está ligada a áreas nucleares de conservação da natureza e biodiversidade, bem como de conservação de estruturas e habitats classificados, incluídos na Rede Natura 2000. Também são protegidos os habitats prioritários da Rede Natura 2000 que se encontram na categoria de Espaços Naturais.

12. Articulação com os planos supramunicipais

Existem fatores externos ao concelho que levaram à necessidade de revisão do PDM de Serpa, dentro destes destacam-se os planos supramunicipais:

- Implementação do novo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial e de um novo quadro legislativo para o PDM (2007).
- Alteração do enquadramento jurídico da REN (2006)
- Surgiram novas orientações políticas de Desenvolvimento para o PNPOT e PROT
- Surgem parcelas do território que estão sujeitas a novas regras de planos de âmbito nacional:
 - Plano da Bacia Hidrográfica do Guadiana
 - Plano Sectorial da Rede Natura 2000
 - Plano de Ordenamento Florestal do Baixo Alentejo
 - Plano de Ordenamento do Parque Natural do Vale do Guadiana
 - Plano de Ordenamento das Albufeiras de Alqueva e Pedrógão
 - Plano de Ordenamento da Albufeira do Enxóe

Todos estes planos supramunicipais têm influências no território do concelho de Serpa, seja por funcionarem como servidões administrativas e restrições à utilidade pública, ou seja, condicionando o usos, transformação e/ou ocupação do solo, como por funcionarem como uma mais-valia para o concelho, dotando o concelho de espaços de paisagens inigualáveis, protegendo os terrenos RAN, para a sua boa utilização para práticas agrícolas; sejam os planos de albufeiras, que no caso do Alqueva tem em vista o desenvolvimento do sector turístico no concelho de Serpa (Mina da Orada), bem como a diversificação da prática agrícola em novas culturas (rega); etc.

A própria articulação do plano com os planos supramunicipais:

- Respeito pela hierarquia
- Criação da Planta de Condicionantes
- A criação das servidões administrativas e as restrições à utilidade pública, com a RAN e a REN (e as atuais adaptações a ambas, uma vez que se verificou que o PDM vigente, devido a falta de cartografia atualizada originou cartas RAN e REN inadequadas)

13. Adoção da disciplina dos planos especiais

A revisão do PDM adota uma postura que procura inverter a atual situação de desvalorização do concelho, aproveitando as tendências políticas de ordenamento do território em conceitos de sustentabilidade, qualidade ambiental e protecção do património natural, cultural e arquitectónico. Neste contexto, surgem alguns planos especiais de ordenamento do território e, aprende-se a importância destes. Destacam-se os Planos Especiais de Albufeiras e os Planos Especiais de Áreas Protegidas:

1. Plano de Ordenamento das Albufeiras do Alqueva e Pedrógão
2. Plano de Ordenamento da Albufeira do Enxóe
3. Plano de Ordenamento Florestal do Baixo Alentejo
4. Plano de Ordenamento do Parque Natural do Vale do Guadiana
5. Plano da Bacia Hidrográfica do Guadiana

14. Correção de erros na delimitação de perímetros urbanos resultantes do uso de cartografia desatualizada

Um dos grandes problemas do PDM que se encontra ainda em vigor é o facto de possuir pouca informação e de possuir alguma informação desatualizada.

O facto da sua cartografia se encontrar desatualizada levou a que se originassem cartas RAN e REN inadequadas, levou à delimitação de aglomerados urbanos fora de contexto e a uma programação desmesurada face às exageradas projeções da população.

Com o intuito de corrigir estes erros de delimitação surge, no PDM em revisão, uma clara classificação de qualificação do solo rural e urbano; no solo urbano são definidos os perímetros urbanos.

Os perímetros urbanos presentes no RPDMS e que são apresentados na Planta de Ordenamento resultam de uma conjugação de diferentes graus e níveis de análise:

1. Realização de uma avaliação rigorosa da adequação dos perímetros à atual ocupação do território, o que levou à atualização dos perímetros urbanos à nova realidade e levou a um aumento da informação existentes, através do método utilizado na obtenção dos atuais perímetros urbanos e do cadastro rústico da propriedade
2. Foi analisado o grau de consolidação do perímetro urbano, analisando-se o tipo de ocupação, o grau de urbanização e o grau de consolidação do tecido urbano, permitindo alcançar uma correta avaliação das necessidades de contenção e/ou expansão do perímetro urbano e, ajudou a identificar e consubstanciar a definição das categorias operacionais de solo urbano
3. Procedeu-se à caracterização da morfologia dominante do tecido urbano, das funções urbanas presentes, das volumetrias e do estado de conservação geral do edificado, das tipologias do espaço público, das zonas de concentração de funções não habitacionais, dos equipamentos e das zonas de uso agrícola sem ocupação em solo urbano

A conjugação de estes 3 graus e níveis de análise, bem como, cumprindo as orientações do PROT-Alentejo, chegou-se aos atuais perímetros urbanos, corrigidos e adaptados à realidade do município de Serpa.

15. Adequar o conteúdo e gestão do PDM a Sistema de Informação Geográfica

Um dos problemas dos PDM de 1ª geração são a falta de informação, a falta de cartografia adequada, originando problemas e falhas que foram identificadas ao longo do período de vigência do PDM.

Uma das grandes alterações efetuadas com a revisão do PDM Serpa foi a atualização de informação, a recolha de dados e tratamento dos mesmos, a digitalização de cartografia e a criação da mesma, modernizando as técnicas utilizadas, recorrendo aos sistemas de informação geográfica (SIG) e de muitos programas de tratamento de informação.

Plantas:

- Planta de enquadramento
- Planta de ordenamento
- Estrutura ecológica municipal
- Planta de zonamento de sensibilidade ao ruído
- Aglomerados urbanos

Projecto III

“Análise do Plano de Urbanização de Vila Nova de São Bento”

Este projecto consistiu numa análise exaustiva do PU: Fichas de Caracterização; Programa de Execução/Plano de Financiamento; Regulamento; Relatório Ambiental; Proposta de Plano e, o Relatório de Ruído (Memória Descritiva), com o objetivo de detetar qualquer tipo de erro ortográfico, erro técnico, incongruências, etc.

O Plano de Urbanização de Vila Nova de S. Bento foi elaborado de acordo com o DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, e a Portaria n.º 138/2005, de 2 de Fevereiro, enquadrado pelo Plano Director Municipal de Serpa, constituindo um instrumento definidor e orientador da organização e zonamento urbano e da gestão urbanística para a Área de Intervenção (Regulamento Artº1).

Este plano “procede à alteração do perímetro urbano do aglomerado de Vila Nova de S. Bento definido no Plano Director Municipal”. (Regulamento Artº2)

Projecto IV

“Operações de Loteamento na Câmara Municipal de Serpa”

Este projecto permitiu-me obter algumas bases sobre gestão urbanística e operações de loteamento, designadamente através do acompanhamento de algumas operações urbanísticas.

Uma das temáticas que me despertou curiosidade foi a Gestão Urbanística e as Operações de Loteamento, principalmente por o meu curso ter abordado muito pouco esta temática. Contudo, não me pude debruçar particularmente nesta temática pois encontrava-se numa Câmara Municipal onde as operações de loteamento são, regra geral, de dimensão diminuta e pouco morosa e, deste modo menos pertinente para analisar. Porém, procurei aprender um pouco do que seria necessário efetuar para a realizar operações de loteamentos e, com base no caso particular aprendi a analisar algumas questões essenciais. A partir daqui, contribui com alguma ajuda para o avanço de algumas operações de loteamento. De seguido, enumerarei alguns pontos essenciais que anotei para o desenvolvimento de alguns pedidos de operações de loteamento que aparecem no gabinete da Câmara Municipal de Serpa.

1. Verificar se cumpre o que está nos PMOT e em que classe de espaço se encontra este loteamento
2. Exemplo do que se tem que verificar no loteamento e em relação ao PDM:
 - Área Total – 57.650 m²
 - Área Total de Construção – 21.874 m²
 - Área Total de Implantação (ou afetação) – 13.939 m²
 - Classe em que se encontra – Baixa densidade
3. No caso de se falar em um dado bruto referimo-nos à área, no caso de ser um dado líquido referimo-nos ao lote.
4. Se um coeficiente bruto é por exemplo de 0,4 isso significa que se pode construir em 40% da área. No caso de um coeficiente líquido ser de 0,6 isso significa que se pode construir em 60% do lote.
5. Alguns cálculos: Na Portaria 216B 2008, estão definidos os parâmetros de dimensionamento:
 - Estacionamento:
 - Habitação em moradia unifamiliar:
 - 1 Lugar/fogo com a. c. < 120 m²; 2 Lugares/fogo com a. c. entre 120 m² e 300 m²; 3 Lugares/fogo com a. c. > 300 m².
 - O número total de lugares resultante da aplicação dos critérios anteriores é acrescido de 20 % para estacionamento público
 - Se por exemplo tivermos 10 habitações unifamiliares com área de construção entre 120 m² e 300 m² multiplicamos 10 por 2 lugares/fogo, ou seja, 20 estacionamentos por 10 habitações com estas características.
 - E assim sucessivamente para todos os casos segundos os parâmetros da Portaria
 - Cedência para área verde:
 - Habitação em moradia unifamiliar: 28 m²/fogo.
 - Se por exemplo tivermos 59 fogos, multiplicamos 59 por 28 e obtemos 1652 m² de área a ceder (no mínimo)
 - Cedência para equipamentos:
 - Habitação em moradia unifamiliar: 35 m²/fogo
 - Se por exemplo tivermos 59 fogos, multiplicamos 59 por 35 e obtemos 2065 m² de área a ceder (no mínimo)

Quando existe um lote designado de lote 1 e este é eliminado e é construído outro, não se dá o nome de lote 1 de novo, dá-se o número sequencial, ou seja, neste caso lote 2 (caso este não exista ainda).